

GRUPO II – CLASSE VI – Segunda Câmara

TC 026.909/2020-0 [Apensos: TC 005.472/2021-0, TC 005.580/2021-8, TC 026.997/2020-7]

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Ministério Público Federal

Responsáveis: não há

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E DE PARLAMENTARES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DA FORÇA-TAREFA DA OPERAÇÃO LAVA JATO. DILIGÊNCIAS. ADOÇÃO DE PRÁTICAS ANTIECONÔMICAS EM RELAÇÃO ÀS CONCESSÕES DE DIÁRIAS E PASSAGENS. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representações formuladas pelo Ministério Público de Contas e por Parlamentares acerca de possíveis irregularidades na gestão administrativa da força-tarefa da Operação Lava-Jato, do Ministério Público Federal (MPF), particularmente quanto aos valores despendidos com diárias, passagens e gratificações de desoneração de procuradores para atuarem com exclusividade na aludida Operação.

2. Faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) à peça 19 destes autos:

“Trata-se de representação formulada pela bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados acerca de possíveis irregularidades na condução da força-tarefa da operação Lava Jato do Ministério Público Federal (MPF), consistentes na utilização irregular de bancos de dados do *parquet* e no excesso de gastos com diárias, passagens e Gratificações por Acumulação de Ofícios (Geco), suscitadas pelo Procurador-Geral da República em entrevista dada na plataforma digital *Youtube* em 28/7/2020 (peça 1).

PROCESSOS APENSOS

2. O TC 026.997/2020-7 trata de representação formulada pelo Ministério Público/TCU (MPTCU) para o tribunal apurar a legitimidade, necessidade e pertinência de gastos com diárias e passagens para os membros da força-tarefa Lava Jato e com o pagamento da Gratificação por Acumulação de Ofícios (Geco).

3. A fim de ser apurado o eventual desvio na utilização de passagens e diárias por procuradores e outros servidores no âmbito da operação, o relator determinou diligência para que a Procuradoria Geral da República (PGR) se manifestasse sobre o teor da representação no que referente a esses dispêndios, encaminhando as informações cabíveis para a apuração da questão, bem como que após a promoção da diligência o processo fosse apensado a estes autos para análise em conjunto (peça 9, TC 026.997/2020-7).

4. Feita a diligência, a Secretaria-Geral da PGR (SG/PGR) encaminhou, pelo Ofício 52/2021/SG, de 24/1/2021, a Nota Técnica 38/2021/ASTE/SG e anexos (peça 13). Posteriormente, complementou as informações pelo Ofício 294/2021/SG, de 12/3/2021 (peça 17 do TC 026.997/2020-7), por meio do qual informou que atualizou as planilhas com os gastos para: i)

abranjer o período de 23/9/2013 a 31/12/2020; ii) incluir todas as viagens dos membros designados, incluindo os deslocamentos realizados por motivos diversos das ações da referida força-tarefa; iii) separar os valores por frentes de investigação; iv) suplementar com as diárias e passagens pagas a colaboradores eventuais.

5. Nesse contexto, foram apresentados os seguintes quadros, insertos às páginas especificadas:

1. Integrantes FT Lava Jato-Viagens FT Lava Jato e Outras-Consolidado (peça 17, p. 3-282)
2. Integrantes da FT Lava Jato - Viagens FT Lava Jato e Outras - Tabela Dinâmica (peça 17, p. 283-595)
3. Integrantes da FT Lava Jato Curitiba - Viagens FT Lava Jato e outras (peça 17, p. 287-472)
4. Integrantes da FT Lava Jato Brasília - Viagens FT Lava Jato e Outras (peça 17, p. 473-477)
5. Integrantes da FT Lava Jato Rio de Janeiro - Viagens FT Lava Jato e Outras (peça 17, p. 473-544)
6. Integrantes da FT Lava Jato São Paulo - Viagens FT Lava Jato e Outras (peça 17, p. 545-573)
7. Integrantes da FT Lava Jato Porto Alegre - Viagens FT Lava Jato e Outras (peça 17, p. 574-581)
8. Colaboradores Eventuais FT Lava Jato - Viagens FT Lava Jato (peça 17, p. 582-594)

6. Registra-se que tramitam no tribunal outros dois processos correlatos às questões aqui tratadas, os quais encontram-se, nesta data, no gabinete do relator com proposta de pensamento a estes autos.

7. O TC 005.472/2021-0 trata de nova representação do MPTCU para que o tribunal apure a legitimidade, necessidade e pertinência de gastos com diárias e passagens incorridos na operação Lava Jato, à luz do princípio constitucional da eficiência e da economicidade, por entender terem sido excessivos.

8. O TC 005.580/2021-8 refere-se à representação da bancada do Partido dos Trabalhadores no Senado para o tribunal apurar os pagamentos de diárias e passagens aos procuradores federais Januário Paludo, Antônio Carlos, Orlando Martello Junior, Diogo Castor de Mattos e Carlos Fernando dos Santos Lima, atuantes na operação entre 2014 e 2020, conforme matéria veiculada no jornal eletrônico Poder 360°, em vez de serem removidos e constituírem residência na cidade de Curitiba/PR, sede da operação.

DILIGÊNCIA

9. Inicialmente, registra-se que, relativamente ao pedido dos representantes para apurações sobre o uso e o conteúdo dos bancos de dados do MPF pelos membros da Lava Jato, o relator já concluiu que, de acordo com o manual 'Forças-tarefas: direito comparado e legislação aplicável - MPF', publicado pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), todas as forças-tarefas do *parquet* devem ter acesso aos bancos de dados do MPF e da PGR para execução de seus trabalhos, sendo que, na hipótese de eventual uso irregular de tais documentos e/ou informações pelos membros, cabe ao próprio órgão ou ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) apurar as condutas funcionais ilícitas (peça 6).

10. Assim, neste processo restou pendente apenas o exame dos pagamentos das gratificações por acumulação de ofícios, para os quais, antes de decidir sobre o conhecimento e o mérito, o relator requereu a manifestação do MPF sobre os dispêndios, a fim de serem comparados com dados de outras operações do MPF e verificada eventual irregularidade, com o encaminhamento das seguintes informações (peça 6):

a.1) listagem de todas as forças tarefa e/ou operações realizadas pelo MPF nos últimos dez anos nos quais houve o pagamento de gratificação por acumulação de ofícios, decorrente da desoneração de procuradores para atuarem com exclusividade, ou a título similar, detalhando, para cada força tarefa e/ou operação e por ano, o número de membros beneficiados, o período de pagamento e os valores envolvidos;

- a.2) informações se haveria alternativas para que as operações fossem realizadas sem o dispêndio dos valores acima;
- a.3) cópia dos normativos que disciplinam tais pagamentos e os procedimentos e responsabilidades pelas autorizações dos referidos pagamentos; e
- a.4) outras informações que julgar cabíveis sobre o caso.

11. Em atendimento, a Secretaria-Geral da PGR encaminhou, por meio do Ofício 197/2021/SG, de 8/2/2021, a Nota Técnica 40/2021/ASTEC/SG, na qual presta os seguintes esclarecimentos (peça 15):

a.1) listagem das forças tarefa e/ou operações nos últimos dez anos nos quais houve o pagamento de gratificação por acumulação de ofícios, detalhando, para cada força tarefa e/ou operação e por ano, o número de membros beneficiados, o período de pagamento e os valores envolvidos (peça 15, p. 10-11)

12. Apresenta planilha com os pagamentos decorrentes da desoneração de procuradores para atuarem com exclusividade na força-tarefa e informa que inexistente sistema informatizado específico para controle e acompanhamento das autorizações, designações e desonerações das forças-tarefas, de modo que os dados foram obtidos a partir da análise individual dos atos de designação e/ou desoneração dos membros que compõem e/ou compuseram as operações e com o cruzamento com relatórios extraídos da folha de pagamento desde 2014 até o final de 2020. Esclarece que, não obstante a diligência ter exigido informações sobre todas as forças-tarefa e operações do *parquet* nos últimos dez anos, a Geco somente foi instituída e regulamentada, no âmbito do MPU, após a edição da Lei 13.024/2014 (peça 13).

a.2) alternativas para que as operações fossem realizadas sem o dispêndio dos valores acima

13. Expõe que os membros de forças-tarefas não recebem pagamento extra ou benefício pecuniário para atuarem nas operações, ainda que haja acumulação com as atividades do ofício de origem. O que ocorre é que, quando o integrante de uma força-tarefa é desonerado das atribuições em seu ofício de origem para se dedicar, ainda que parcialmente, à operação para a qual foi designado, a Geco é devida ao seu substituto.

14. Esclarece que a atuação de membros nas forças-tarefas pode se dar de maneira exclusiva ou com a cumulatividade de atribuições, porém o pagamento da Geco ocorre somente com o afastamento do titular do ofício com designação de atuação com exclusividade em forças-tarefa. Que a prática recomenda que os designados para uma força-tarefa atuem com exclusividade, ou seja, não cumulem atribuições na unidade de origem, pois a cumulação não se mostraria eficiente quando a atuação na força-tarefa se dá em unidade distinta, em razão de a distância ser fator complicador para o desempenho das obrigações, e, mesmo quando não há deslocamento para outra unidade, entende-se que o membro da força-tarefa tenderá a atuar prioritariamente em relação aos feitos da unidade de origem em detrimento às atividades do grupo-tarefa.

15. De todo modo, caberia à Câmara de Coordenação e Revisão afeta à temática, atenta ao objeto da força-tarefa, propor ao Procurador-Geral da República a exclusividade ou cumulatividade de atribuições e ao PGR autorizar a criação da força-tarefa e os atos de designação dos membros e servidores que a comporão.

16. Acrescenta que está sendo institucionalizado novo modelo para investigação de casos complexos em substituição ao atual das forças-tarefas, em que o procurador natural terá o auxílio de um grupo permanente, formado a partir de critérios das próprias procuradorias regionais, com mandatos e garantias.

17. Nesse sentido, até o momento, foram criados cinco Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos) nas procuradorias de Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pará e Amazonas, havendo previsão para um sexto, no Rio de Janeiro, e que a criação de Gaecos está prevista na Resolução-CSMP 146/2013, portanto, pretende-se efetivar modelo já debatido e aprovado, com base na experiência dos ministérios públicos estaduais, que adotam os Gaecos há mais de 25 anos.

18. Para os trabalhos das forças-tarefas em andamento não serem descontinuados, informa que a PGR previu período de transição, incorporando aos Gaecos os procuradores das forças-tarefas lotados naqueles estados e prorrogando as designações dos que são cedidos por outras unidades do MPF.

19. Assim, considerando as peculiaridades e complexidades de cada caso, ressalta que não vislumbra ser viável a mandatoriedade de atuação sem exclusividade para os membros integrantes de forças-tarefas.

a.3) normativos que disciplinam tais pagamentos e os procedimentos e responsabilidades pelas autorizações dos referidos pagamentos; e a.4) outras informações que julgar cabíveis sobre o caso

20. Disponibiliza em anexo à nota técnica os seguintes normativos (peça 15, p. 12-49):

Lei 13.024, de 26 de agosto de 2014 - Institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros do Ministério Público da União;

Instrução Normativa 7, de 30 de agosto de 2019 - Estabelece rotina sobre a tramitação de documentos relacionados à criação, alteração e prorrogação de forças-tarefas ou grupos de atuação conjunta, no âmbito do Ministério Público Federal.

Ato Conjunto PGR/CASMPU 1/2014 - Regulamenta a Lei 13.024, de 26 de agosto de 2014, e fixa diretrizes aos Conselhos Superiores dos ramos do Ministério Público da União, para uniformizar os atos decorrentes do ato conjunto.

Portaria PGR/MPF 781/2020, de 14 de setembro de 2020 - Dispõe sobre medidas destinadas a assegurar a continuidade dos trabalhos desempenhados por membros integrantes de forças-tarefas, nas hipóteses encerramento das designações.

Instrução Normativa 1, de 25 de setembro de 2014 - Dispõe sobre os procedimentos para o pagamento da gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros do Ministério Público da União.

EXAME TÉCNICO

Sobre os pagamentos de Geco:

21. A SG/PGR encaminhou tabela com os valores das gratificações pagas nas forças-tarefas formadas de 2014 a 2020, totalizando R\$ 10.870.861,15. Dentro destes, **R\$ 7.973.922,72** competiram às substituições decorrentes da força-tarefa e grupo de trabalho da Lava Jato (peça 15, p. 10-11):

Força-Tarefa Lava-Jato Curitiba				
Ano	Membros Desonerados	Membros beneficiados (substitutos)	Período da desoneração*	Valor Pago (R\$)
2014	4	6	06/10/2014 a 18/12/2014	R\$ 18.893,45
2015	10	45	07/01/2015 a 15/12/2015	R\$ 233.324,03
2016	9	50	07/01/2016 a 19/12/2016	R\$ 345.210,59
2017	7	49	09/01/2017 a 19/12/2017	R\$ 389.420,85
2018	10	60	08/01/2018 a 19/12/2018	R\$ 502.502,51
2019	12	77	07/01/2019 a 19/12/2019	R\$ 722.837,61
2020	10	92	07/01/2020 a 20/12/2020	R\$ 771.066,54
Total:				R\$ 2.983.255,58
Força-Tarefa Lava-Jato Rio de Janeiro				
Ano	Membros Desonerados	Membros beneficiados (substitutos)	Período da desoneração*	Valor Pago (R\$)
2016	5	24	01/06/2016 a 30/11/2016	R\$ 79.177,51
2017	6	39	11/01/2017 a 19/12/2017	R\$ 348.809,52
2018	7	29	08/01/2018 a 19/12/2018	R\$ 446.757,11
2019	9	48	07/01/2019 a 19/12/2019	R\$ 796.933,96
2020	9	80	07/01/2020 a 19/12/2020	R\$ 915.969,33
Total:				R\$ 2.587.647,43

Força-Tarefa Lava-Jato São Paulo				
Ano	Membros Desonerados	Membros beneficiados (substitutos)	Período da desoneração*	Valor Pago (R\$)
2018	5	21	14/03/2018 a 19/12/2018	R\$ 140.118,38
2019	8	63	07/01/2019 a 19/12/2019	R\$ 460.515,97
2020	8	72	07/01/2020 a 18/12/2020	R\$ 560.421,23
Total:				R\$ 1.161.055,58
Grupo de Trabalho Lava-Jato PGR				
Ano	Membros Desonerados	Membros beneficiados (substitutos)	Período da desoneração*	Valor Pago (R\$)
2015	6	40	22/01/2015 a 18/12/2015	R\$ 410.624,30
2016	13	55	07/01/2016 a 25/07/2016	R\$ 479.449,32
2017	9	64	17/01/2017 a 08/10/2017	R\$ 351.890,51
Total:				R\$ 1.241.964,13

Fonte: Elaboração própria a partir do quadro resumo pagamentos de Geco por forças-tarefa (peça 15, p. 10-11)

22. Portanto, os pagamentos de gratificações extraordinárias decorrentes de desonerações da Lava Jato foram de **R\$ 7.973.922,72** e das desonerações das demais forças-tarefa **R\$ 2.896.938,43**, para o período informado, de modo que, comparativamente às demais operações desenvolvidas pelo MPU, os gastos com Geco decorrentes de substituições de membros para atuarem na Lava Jato é quase três vezes maior.

23. Porém, em primeiro lugar, deve-se observar que a duração da operação Lava Jato (iniciada em 2014 e ainda vigente) supera a das demais forças-tarefas, a exemplo: Amazônia - 2018-2020; Ápia - 2019; Araguaia - 2018; Arath - 2014-2015; Guarani - 2015-2016; Bulish - 2019; Greenfield - 2017-2020; Hydro-Alunorte - 2019; Postalis - 2019-2020; Rio Doce - 2018-2020; Zelotes - 2015-2019 (peça 15, p. 10-11).

24. Em segundo, a IN-SG/MPU 1/2014 disciplina as condições para a concessão da gratificação, tais como: ser concedida a substitutos com acumulação de ofícios superior a três dias úteis (art. 1º); corresponder a 1/3 do subsídio do membro designado para substituição ou percentual equivalente (art. 2º); exigir ato oficial expedido pelo Procurador-Geral de cada ramo (art. 3º); não pagamento de mais de uma gratificação por acúmulo simultâneo (art. 7º); e, conforme suscitado pela SG/PGR, é competência das Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR), afetas às respectivas áreas temáticas, e em consonância com o objeto das forças-tarefas, recomendar a exclusividade ou a cumulatividade, e ao Procurador-Geral autorizar a forma de designação, não havendo notícias de que os normativos e procedimentos internos não foram seguidos.

25. Em terceiro, pertence à autonomia administrativa do *parquet* decidir a forma de operacionalizar e alocar os seus membros para atuarem no desenvolvimento das atividades finalísticas do órgão, bem assim, a busca pela economia e eficiência na gestão administrativa do orçamento do *parquet* para exercer e cumprir suas funções institucionais é medida a cargo do jurisdicionado. Não havendo informação concreta sobre descumprimento dos dispositivos legais, regramentos administrativos ou elementos que permitam ao TCU estabelecer limitação não prevista nos normativos de regência, a atuação desta corte resta limitada.

26. Em complemento, no processo de representação contra o pagamento de ajudas-de-custo aos membros do MPU em decorrência de remoções a pedido ou de concursos de remoção (TC 009.603/2019-0), foi levantado que, no MPF, o custo indenizado a cada procurador removido situava-se, à época, em torno de R\$ 30-40 mil, sendo que o membro, após dois anos, pode requerer nova movimentação. Pelo Acórdão 1.120/2020-TCU-Plenário (relator Bruno Dantas), o tribunal considerou devida a indenização, por entender que a Emenda Constitucional 45/2004, que estabeleceu a simetria entre as carreiras da magistratura e do ministério público, teria reconhecido tal direito aos procuradores federais.

27. Assim, há de se lembrar que mesmo a opção por remoções *ex officio* ou, eventualmente, a pedido, dos designados para atuarem em fases da operação Lava Jato, além do custo pessoal ao membro envolvido, implicaria pagamentos indenizatórios pelas alterações do domicílio legal, cujos

arts. 210 a 212 e 227, inc. I, alínea ‘a’, da LC 75/1993, autoriza que sejam em valor correspondente a até três meses de vencimentos, para cada deslocamento, podendo o membro removido requerer nova remoção após somente dois anos.

28. Do exposto, não se vislumbram indícios concretos de ato antieconômico para o erário ou de ofensa explícita ao princípio constitucional da eficiência, conforme suscitado pelo representante, havendo, de toda forma, a recente iniciativa de institucionalizar o modelo de formação de grupos operacionais locais, conforme desenhado pela Resolução-CSMP 143/2013, o que poderá representar economia no que toca ao pagamento de gratificações extraordinárias em relação ao atual modelo de composição de forças-tarefas:

[...] Art. 2º - Os GAECOs têm por finalidade auxiliar os Procuradores Naturais de primeiro, segundo ou terceiro grau (inclusive os de competência originária) no combate à criminalidade organizada em âmbito nacional, pela realização de investigações criminais em conjunto com a polícia judiciária ou por meio de procedimento próprio, na forma desta Resolução. [...]

Art. 3º - Considerando o disposto no artigo anterior, as atribuições relativas ao combate ao crime organizado serão exercidas, em cada Unidade da Federação, pelo Grupo de Procuradores da República que integrarem o GAECO, designados pelo prazo de 2 (dois) anos, através de proposta da respectiva Procuradoria da República, entre membros atuantes na área criminal, por ato do Procurador-Geral da República, ouvida a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão.

§ 1º - Nas Procuradorias da República do 1º Grupo (Rio de Janeiro e São Paulo), pelo menos dois membros do GAECO atuarão, preferencialmente, de forma exclusiva. Nas Procuradorias da República do 2º Grupo (Bahia, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Distrito Federal), pelo menos um membro do GAECO atuará, preferencialmente, com exclusividade. Nas Procuradorias da República dos demais Grupos, a atuação nos GAECOs será exercida sem prejuízo das funções.

§ 2º - Os GAECOs de cada Unidade da Federação contarão com representantes das Procuradorias Regionais da República, com atribuição criminal, cuja atuação será exercida sem prejuízo das funções.

§ 3º - A designação para atuação nos GAECOs poderá ser renovada, ao final dos 2 (dois) anos, por uma vez, observado o mesmo procedimento indicado no *caput*. [Resolução-CSMP 146/2013]

29. Quanto ao possível financiamento de atividades executadas com desvio de finalidade, não foram apresentados indícios concernentes à essa ilegalidade ou que levem à suspeita de pagamentos indevidos, como exigido pelo art. 235 do RI/TCU. A mera comparação entre o volume total gasto com Geco em razão das designações para atuações na força-tarefa e o decorrente das demais operações do MPF, por si só, não permite tal verificação e mesmo eventual exame individualizado de cada procedimento a fim de aprofundar investigação não se mostra viável diante da não existência de indícios específicos de desconformidade.

Sobre os gastos com diárias e passagens:

30. Fazendo-se a síntese dos pagamentos de diárias e passagens aos procuradores designados para atuarem na força-tarefa Lava Jato, com base nas planilhas elaboradas pelo MPF (peça 17, TC 026.997/2020-7), as quais compreenderam os deslocamentos ocorridos de setembro/2013 a dezembro/2020, segregando àqueles diretamente vinculados à operação e viagens para outras finalidades, tem-se os seguintes totais:

Diárias e passagens pagas a procuradores designados na operação Lava Jato - 2013-2020 (R\$)

Cidade da operação	Viagens da Lava Jato		Outras viagens		Totais	
	Passagens	Diárias	Passagens	Diárias	Passagens	Diárias
Curitiba/PR	1.249.240,61	3.646.320,22	2.133.048,93	3.650.065,72	3.382.289,54	7.296.385,94
Gabinete PGR	5.570,15	7.445,95	145.907,00	152.870,54	151.477,15	160.316,49
Porto Alegre/RS	4.905,06	2.616,66	162.169,47	204.562,96	167.074,53	207.179,62
Rio de Janeiro/RJ	214.035,31	169.668,53	764.946,67	1.259.417,32	978.981,98	1.429.085,85
São Paulo/SP	25.025,02	21.632,91	271.367,32	643.362,05	296.392,34	664.994,96

Subtotal	1.498.776,15	3.847.684,27	3.477.439,39	5.910.278,59	4.976.215,54	9.757.962,86
Total diária + passagem	5.346.460,42		9.387.717,98		14.734.178,40	

Fonte: Elaboração própria a partir do quadro Integrantes da FT Lava Jato-Viagens FT Lava Jato e Outras-Tabela Dinâmica (peça 17)

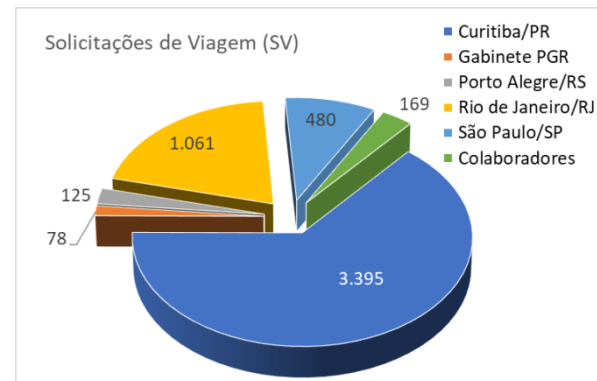
31. Portanto, consideradas apenas as viagens feitas para a execução de trabalhos relacionados especificamente à operação Lava Jato, foram dispendidos cerca de **R\$ 5,35 milhões**, a maior parte decorrentes de descolamentos a partir ou para a sede em Curitiba/PR (91,5%).

32. A leitura das motivações dos deslocamentos, períodos envolvidos, trechos viajados e valores indenizados não indicam irregularidade aparente, sendo os motivos mais frequentes dos deslocamentos: participar de diligências, oitivas, audiências, reuniões de trabalho da força tarefa, encontro das forças-tarefas, reuniões com colaboradores da força-tarefa, reuniões com investigados, atuar na sede em Curitiba/PR etc. Tanto esses dados, quanto o mero levantamento dos montantes gastos, não permitem, por si só, a formulação de juízo ou a verificação de irregularidade concreta, uma vez ausentes indícios que levem à suspeita de pagamentos indevidos específicos, que poderiam suscitar investigação direcionada.

33. Ainda que a título exemplificativo, filtrados os motivos da viagem pelas descrições ‘procurador atuará na sede em xx no período de xx’ e ‘procurador trabalhará na operação/sede xx no período de xx’, as quais indicam o descolamento dos membros para permanecerem por alguns dias fixos atuando nas localidades sedes da operação (e, não, para apenas participarem de reunião pontual etc), o que poderia justificar os questionamentos por não ter o MPF optado por simplesmente ter removido determinados designados, tem-se o montante pago em passagens e diárias de somente R\$ 1.381.182,36 (Anexo 1).

34. No que toca a esses gastos, as representações também se limitam a questionar os montantes executados no âmbito da operação, por entenderem terem sido elevados, mas não apresentaram indícios de real irregularidade ou ilegalidade, tampouco os dados fornecidos pelo MPU indicam utilização desarrazoada, ou infração a normas legais e dispositivos internos.

35. A concessão de diárias e passagens aos membros e servidores do MPU é regulamentada pela Portaria-PGR 41/2014, sendo relevante registrar que o exame detalhado de cada processo de solicitação de viagem mostrar-se-ia infrutífero diante da quantidade de solicitações (cerca de 5.308, detalhados no gráfico ao lado) e mesmo a eventual definição de amostra para análise direta somente seria justificável diante da existência de indícios específicos de desconformidades, os quais não se mostram presentes.



36. Conforme essa portaria, o valor máximo de cada diária dos servidores do MPU é de R\$ 700,00, porém o dos membros é de *um trinta avos do subsídio*, o que correspondeu, em 2020 por exemplo, a valores mínimos de R\$ 1.099,34 e máximos, identificados nas tabelas, de R\$ 1.579,74. Assim, em sendo os valores de indenização dessas autoridades, em regra, superiores aos dos servidores do órgão (R\$ 700,00), e às quantias atualmente devidas, por exemplo, aos Ministros de Estado do Poder Executivo federal (R\$ 581,00), aos juízes federais titulares e substitutos (R\$ 1.015,70) ou, mesmo, os desembargadores federais (R\$ 1.069,10), por certo os totais dispendidos pelo erário no âmbito do MPU chamarão a atenção em razão de naturalmente resultarem em valores elevados em relação a outros agentes e órgãos federais.

37. Outrossim, no TC 005.580/2021-8 (apenso) os representantes questionaram os altos valores em diárias e passagens pagos especificamente aos procuradores Antônio Carlos, Orlando Martello Junior, Januário Paludo, Carlos Fernando dos Santos Lima e Diogo Castor de Mattos, todos da sede Curitiba/PR.

38. Os valores recebidos por esses procuradores e demais membros designados para atuarem no

âmbito da força-tarefa, organizados por núcleos da operação, foram separados e agrupados na tabela abaixo:

Total de diárias e passagens, por procurador designado e cidade - operação Lava Jato - 2013-2020 (R\$)

Nome do Proposto	Total	Nome do Proposto	Total
Curitiba/PR	4.895,56 0,83	Gabinete PGR	13.016, 10
ANTONIO CARLOS WELTER	692.805, 62	FRANCISCO DE ASSIS VIEIRA SANSEVERINO	5.303,3 2
ORLANDO MARTELLO JUNIOR	552.315, 95	MONICA NICIDA GARCIA	3.961,5 4
JANUARIO PALUDO	478.704, 89	MARCELO ANTONIO MUSCOGLIATI	2.495,7 4
CARLOS FERNANDO DOS SANTOS LIMA	450.422, 52	MARIA HILDA MARSIAJ PINTO	1.255,5 0
ISABEL CRISTINA GROBA VIEIRA	420.852, 59	Porto Alegre/RS	7.521,7 2
DIOGO CASTOR DE MATTOS	395.225, 96	MARIA EMILIA CORREA DA COSTA	4.770,7 0
JERUSA BURMANN VIECILI	261.537, 55	CARLOS AUGUSTO DA SILVA CAZARRE	1.129,8 1
DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL	194.510, 93	ANA LUISA CHIODELLI VON MENGDEN	1.125,1 1
ROBERSON HENRIQUE POZZOBON	191.866, 81	LUIZ FELIPE HOFFMANN SANZI	496,10
FELIPE DELIA CAMARGO	143.554, 50	Rio de Janeiro/RJ	383.703,8 4
MARCELLO PARANHOS DE OLIVEIRA MILLER	124.133, 05	EDUARDO RIBEIRO GOMES EL HAGE	97.986, 93
ATHAYDE RIBEIRO COSTA	100.112, 77	RODRIGO TIMOTEO DA COSTA E SILVA	39.349, 62
JULIO CARLOS MOTTA NORONHA	98.972,4 1	MARISA VAROTTO FERRARI	31.390, 63
FABIO MAGRINELLI COIMBRA	94.016,0 6	RAFAEL ANTONIO BARRETTO DOS SANTOS	28.449, 47
RODRIGO TELLES DE SOUZA	81.678,4 4	LEONARDO CARDOSO DE FREITAS	28.423, 97
SERGIO BRUNO CABRAL FERNANDES	80.107,7 9	FABIANA KEYLLA SCHNEIDER	27.914, 32
ANDREY BORGES DE MENDONCA	60.758,6 1	STANLEY VALERIANO DA SILVA	19.571, 56
LAURA GONCALVES TESSLER	59.339,9 1	ALMIR TEUBL SANCHES	16.593, 86
ALESSANDRO JOSE FERNANDES DE OLIVEIRA	56.376,2 9	JOSE AUGUSTO SIMOES VAGOS	16.461, 74
DOUGLAS FISCHER	54.496,2 7	FELIPE ALMEIDA BOGADO LEITE	13.513, 09
HEBERT REIS MESQUITA	39.014,5 4	SERGIO LUIZ PINEL DIAS	13.043, 30
LUANA VARGAS MACEDO	27.782,5 5	LAURO COELHO JUNIOR	12.273, 82
MELINA CASTRO MONTOYA FLORES	26.682,2 5	RENATO SILVA DE OLIVEIRA	11.979, 29
VLADIMIR BARROS ARAS	25.578,0	CARLOS ALBERTO GOMES DE AGUIAR	5.428,2

	3		6
CARLA VERISSIMO DA FONSECA	24.047,80	ROGERIO JOSE BENTO SOARES DO NASCIMENTO	4.512,51
RAQUEL BRANQUINHO PIMENTA MAMEDE	21.946,24	PAULO GOMES FERREIRA FILHO	4.303,33
VICTOR RICCELY LINS SANTOS	19.969,38	GABRIELA DE GOES ANDERSON MACIEL TAVARES	4.137,90
MARCELO RIBEIRO DE OLIVEIRA	19.202,06	RENATA RIBEIRO BAPTISTA	3.099,21
JOSE ALFREDO DE PAULA SILVA	17.113,03	LUCIANA DUARTE SOBRAL	2.108,56
RAFAEL RIBEIRO RAYOL	15.884,62	DANIELLA DIAS DE ALMEIDA SUEIRA TOLEDO PIZA	1.315,61
ANNA CAROLINA RESENDE MAIA GARCIA	12.191,84	MARIA CRISTINA MANELLA CORDEIRO	1.198,26
FERNANDO ANTONIO DE ALENCAR ALVES	11.396,61	MONICA CAMPOS DE RE	648,60
PEDRO JORGE DO NASCIMENTO COSTA	7.925,08	São Paulo/SP	46.657,93
RONALDO PINHEIRO DE QUEIROZ	6.484,29	ANAMARA OSORIO SILVA	9.926,80
LEONARDO SAMPAIO DE ALMEIDA	6.342,51	THAMEA DANELON VALIENGO	9.582,15
ANGELO ROBERTO ILHA DA SILVA	4.946,76	ANDRE LOPES LASMAR	8.620,52
WILTON QUEIROZ DE LIMA	3.464,62	LUCIO MAURO CARLONI FLEURY CURADO	7.932,69
JULIANA DE AZEVEDO SANTA ROSA CAMARA	2.949,83	DANIEL DE RESENDE SALGADO	4.359,79
SILVIO ROBERTO OLIVEIRA DE AMORIM JUNIOR	2.919,98	YURI CORREA DA LUZ	2.347,80
ANTONIO AUGUSTO TEIXEIRA DINIZ	2.915,08	VIVIANE DE OLIVEIRA MARTINEZ	2.216,06
RAPHAEL OTAVIO BUENO SANTOS	2.067,81	PALOMA ALVES RAMOS	935,88
ALEXANDRE JABUR	1.579,98	JANICE AGOSTINHO BARRETO ASCARI	736,24
LYANA HELENA JOPPERT KALLUF	1.367,02	Total Geral	5.346.460,42

Fonte: Elaboração própria a partir do quadro Integrantes da FT Lava Jato-Viagens FT Lava Jato e Outras-Tabela Dinâmica (peça 17)

39. De fato, conforme a tabela, os procuradores citados foram os que mais receberam diárias e passagens, estando entre eles Isabel Cristina Groba. Porém, esses membros atuam/atuaram na operação por diversos exercícios; a maior parcela das viagens ocorreu de suas cidades de origem (Porto Alegre, São Paulo, Jacarezinho) para a sede da operação em Curitiba/PR - mas, também, para trabalhos nos demais núcleos em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo; para reuniões de trabalho ordinárias e específicas da força-tarefa ou outras atuações atreladas à operação, e em datas intercaladas, descaracterizando diárias contínuas.

Membros com maiores indenizações, exercícios de atuação e cidades origem/destino mais frequentes

Procurador designado	Período de atuação	Cidades	Total (R\$)
ANTONIO CARLOS WELTER	2014-2019	Porto Alegre	692.805,62
ORLANDO MARTELLO JUNIOR	2014-2020	São Paulo	552.315,95
JANUARIO PALUDO	2014-2019	Porto Alegre	478.704,89
CARLOS FERNANDO DOS SANTOS LIMA	2014-2018	São Paulo	450.422,52

ISABEL CRISTINA GROBA VIEIRA	2016-2018	São Paulo	420.852,59
DIOGO CASTOR DE MATTOS	2014-2020	Jacarezinho	395.225,96

Fonte: Elaboração própria a partir do quadro Integrantes da FT Lava Jato-Viagens FT Lava Jato e Outras-Tabela Dinâmica (peça 17)

40. Assim, aqui, também, as informações não indicam irregularidades aparentes. Quanto a alegação dos representantes que teria sido, possivelmente, mais econômico terem constituído residência na sede da operação em Curitiba/PR, além de a medida implicar a vontade e decisão pessoal do membro indicado/designado, e de ser necessário levar em conta o custo pessoal da mudança para o membro e família, e os custos indenizatórios atrelados, trata-se de decisão eminentemente *interna corporis*, sobre a qual a atuação deste tribunal é limitada, em não havendo indícios de ilicitude ou improbidade evidente.

41. Em suma, a opção do *parquet* pela concessão de diárias e passagens mediante solicitações individualizadas, conforme a necessidade de deslocamento do membro designado para atuar na operação, por si só, não apresenta indícios de terem sido infringidos os princípios da eficiência, da moralidade ou da economicidade administrativa, bem como, não foram detectados indícios de irregularidade nas informações sobre os beneficiários, datas, motivos e quantias pagas detalhadas nas planilhas fornecidas.

Sobre os totais gastos com gratificação, diárias e passagens na operação Lava-Jato:

42. Os representantes suscitam que os valores dispendidos com Geco, diárias e passagens revelariam que o custo operacional das unidades da operação Lava Jato em São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba teriam sido exagerados, tendo, dessa forma, incorrido em ato antieconômico para o erário e em ofensa ao princípio constitucional da eficiência. Sendo assim, cabe fazer os seguintes exames, a título de comparação desses gastos com os resultados, a atenção social aplicada e a magnitude da operação desenvolvida.

43. Segundo o portal de ‘Acordos de Leniência’ da 5ª CCR, foram homologados pela coordenação 38 acordos de leniência, com valor pactuado de quase R\$ 24 bilhões, dos quais cerca de **R\$ 21 bilhões** são decorrentes da operação Lava Jato, conforme resultados da operação divulgados na página específica, tendo sido informado, como já devolvidos aos cofres públicos, aproximadamente R\$ 5,39 bilhões.

Valores e quantidade de acordos de leniência e colaboração homologados pela 5ª CCR/MPF - 2014-2021

Ano	Leniência		Colaboração premiada	
	Quantitativo	Valor total (R\$)	Quantitativo	Valor total (R\$)
2014	1	0	3	0
2015	3	760.000.000,00	4	12.500.000,00
2016	4	7.962.559.851,00	1	3.600.000,00
2017	6	10.417.157.684,00	77	514.538.389,00
2018	8	1.361.641.844,00	14	6.281.403,00
2019	7	2.082.492.970,00	28	14.320.000,00
2020	7	585.084.865,00	23	62.924.492,00
2021	2	815.419.233,00	1	
Totais	38	23.984.356.449,00	151	627.640.698,00

Fonte: <https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb>, consulta em 3/5/2021.

Resultados da operação Lava Jato - divulgados pelo MPF - 2014-2021 (RS)

	1ª Instância SP	1ª Instância RJ	1ª Instância PR	Total
Total de recuperações previstas	-	6.210.000.000,00	14.700.000.000,00	20.910.000.000,00
Valores já ressarcidos (pagos)	-	1.090.000.000,00	4.300.000.000,00	5.390.000.000,00
Acordos de leniência	2	3	17	22
Acordos de colaboração	10	37	209	256
Denúncias apresentadas	9	56	130	195

Ações penais	9	56	179	244
Condenados (1ª e 2ª instâncias)	4	41	174	219
Total de operações	6	39	79	124
Ações de improbidade	3	6	35	44
Denunciados	89	339	553	981

SP: Última atualização: 27/01/2021; RJ: Última atualização: 20/09/2019; PR: Última atualização: 24/11/2020

Fonte: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>

44. Assim, considerando o total somente de acordos de leniência firmados pela equipe da operação Lava Jato, o montante, até o final de 2020, dispendido com o pagamento de Geco, diárias e passagens, incluindo procuradores designados e colaboradores, atingiu cerca de R\$ 14 milhões, o que representa cerca de **0,06%** dos aproximadamente R\$ 21 bilhões de recuperações previstas pelos acordos já firmados.

45. Ainda que se considere os subsídios dos membros do *parquet* e o custo operacional utilizado no desenvolvimento da operação e execução das atividades finalísticas dos procuradores, a Lava Jato é a operação de maior visibilidade do MPU e expectativa social, nacional e internacional. Daí que, por mais que a eficiência de gestão e a economicidade sejam princípios constitucionais a serem buscados pela administração de quaisquer entes federais, leva-se em conta, na instrução deste feito, a relevância, o desempenho, a assertividade e os resultados alcançados pela operação em questão.

46. Sendo assim, no contexto geral, ao que tudo indica, os normativos vigentes fundamentaram os gestores do MPU a agirem dentro das suas competências; o retorno da operação indica resultados positivos para a sociedade e para os erário federal e, em alguns casos, estaduais; o tipo de operação demandava competências, designações e expertises, por certo, que não somente as rotineiras no âmbito do MPU, sendo requeridos profissionais com alta qualificação, conhecimentos, desenvolvimentos etc; além do que, a operação em si, tornou-se altamente midiática, implicando novos níveis de satisfação dos cidadãos.

47. Do exposto, considerando todos os fatos e valores acima expostos, não se detectaram indícios de que os valores gastos com as gratificações, diárias e passagens no âmbito da força-tarefa Lava Jato revelem que o custo operacional das unidades da operação em São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba teriam incorrido em ato antieconômico para o erário, ou em ofensa ao princípio constitucional da eficiência,

CONCLUSÃO

48. Em relação à Geco, há responsabilidade compartilhada entre as câmaras de coordenação e o Procurador-Geral da República na designação dos componentes das forças-tarefas. Portanto, o dirigente máximo ao autorizar as designações está ciente da eventual exclusividade indicada para o procurador que designará, o que implica ciência dos inerentes custos com gratificação. Além disso, pertence precipuamente à autonomia administrativa do *parquet* decidir como operacionalizar e alocar os membros para o atingimento das atividades finalísticas; o gasto com a Geco no âmbito da Lava Jato deve ser considerado em comparação à durabilidade e complexidade da operação; e não houve informação de que os normativos e/ou procedimentos internos que regulamentam a Geco não tenham sido seguidos pela gestão do órgão.

49. Os dados levantados e enviados pelo MPF a respeito dos pagamentos de diárias e passagens aos procuradores designados para atuarem na Lava Jato (peça 15 deste processo e peça 17 do TC 026.997/2020-7) também não indicam descumprimento dos dispositivos legais, regramentos administrativos ou elementos que permitam detectar eventual desvio na utilização das indenizações pelos membros, servidores e colaboradores no âmbito da operação; afronta à legitimidade, desnecessidade ou não pertinência dos gastos incorridos, à luz dos princípios da eficiência e da economicidade (TC 005.472/2021-0); nem que os pagamentos das diárias e passagens aos membros Januário Paludo, Antonio Carlos, Orlando Martello Junior, Diogo Castor de Mattos e Carlos Fernando dos Santos Lima, atuantes na operação entre 2014 e 2020, tenham sido irregulares em razão de não terem sido removidos e constituído residência na sede da operação em Curitiba/PR (TC 005.580/2021-8). Mesmo eventual avaliação da conformidade e da legalidade de cada processo de requisição de deslocamento resta inviável sob o ponto de vista prático, em não havendo

indícios específicos de irregularidades ou ilegalidades nas solicitações individuais, ou de que os gestores não tenham seguido os ritos e normativos fundamentais que regulamentam a concessão das diárias e passagens.

50. Portanto, não foram constatados indícios concretos de ato antieconômico para o erário ou de ofensa explícita ao princípio constitucional da eficiência, conforme suscitado pelos representantes, cabendo observar que a Lava Jato não constitui mera operação regular, ordinária do MPF, mas de extensa duração e complexidade, midiática e sob alta expectativa de satisfação popular, com retorno financeiro significativo.

51. Por fim, a decisão de remover, definitiva ou temporariamente, o membro designado para compor determinada força-tarefa ou viabilizar sua participação mediante a indenização dos deslocamentos que se façam necessários, bem como designá-lo com exclusividade ou sem acumulação com as atividades do ofício de origem, obedecidas a normatização interna e a legislação vigente que rege cada tema, é matéria eminentemente *interna corporis*, em relação à qual o tribunal deve agir com cautela.

52. Não havendo indícios de irregularidade, nos termos dos arts. 235 e 237, inc. VII, do RI/TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, a presente representação deve ser considerada improcedente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

- a) **conhecer** da representação, saneados os requisitos de admissibilidade dos arts. 235 e 237, inc. VII, do RI/TCU c/c art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para no mérito julgá-la **improcedente**;
- b) informar aos representantes destes autos e dos processos apensos que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
- c) determinar liminarmente o arquivamento do processo, com fundamento no parágrafo único do art. 237, c/c o parágrafo único do art. 235, do RI/TCU.

Anexo I

Procurador atuará na sede em ... no período de ...

Tema Viagem/Nome do Proposto	Passagens	Diárias
ANTONIO CARLOS WELTER	63.168,27	208.087,09
JANUARIO PALUDO	39.442,52	189.903,02
ORLANDO MARTELLO JUNIOR	14.932,54	186.295,61
CARLOS FERNANDO DOS SANTOS LIMA	12.041,27	151.155,07
DIOGO CASTOR DE MATTOS	1.463,99	131.963,63
JERUSA BURMANN VIECILI	14.355,18	70.709,14
FELIPE D ELIA CAMARGO	-	50.587,15
ROBERSON HENRIQUE POZZOBON	-	32.667,16
ANDREY BORGES DE MENDONCA	2.843,50	18.650,68
LAURA GONCALVES TESSLER	-	8.611,46
MARCELO RIBEIRO DE OLIVEIRA	2.616,16	5.854,64
CARLA VERISSIMO DA FONSECA	4.626,97	5.326,35
ATHAYDE RIBEIRO COSTA	-	3.274,81
DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL	1.469,47	1.128,56
Total	156.959,87	1.064.214,37

Procurador trabalhará na operação/sede ... no período ...

Tema Viagem/Nome do Proposto	Passagens	Diárias
DIOGO CASTOR DE MATTOS	1.572,15	57.936,60
CARLOS FERNANDO DOS SANTOS LIMA	2.872,26	30.789,25
ORLANDO MARTELLO JUNIOR	7.846,22	26.518,77
ANTONIO CARLOS WELTER	9.485,74	22.987,13
Total	21.776,37	138.231,75

Total Geral	178.736,24	1.202.446,12
--------------------	-------------------	---------------------

Fonte: Elaboração própria a partir do quadro Integrantes da FT Lava Jato-Viagens FT Lava Jato e Outras-Tabela Dinâmica (peça 17)”

3. Solicitado o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU (peça 22), proferi despacho em que registrei minha discordância com o posicionamento da unidade instrutora e determinei a continuidade das apurações (peça 23).
4. Promovidas diligências, as respostas foram realizadas pela SecexAdministração na instrução à peça 36, cujo teor reproduzo a seguir:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação de autoria de deputados federais da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados (peça 1). Segundo os representantes, haveria indícios de irregularidades na condução da força-tarefa da notória Operação Lava Jato pelo Ministério Público Federal (MPF). Teria havido utilização irregular de bancos de dados e gastos irregulares ou antieconômicos com diárias, passagens e Gratificação por Acumulação de Ofícios (Geco). Os indícios constariam nos registros de entrevista concedida pelo Procurador-Geral da República em 28/7/2020 e em matérias de mídia digital.

HISTÓRICO

2. Promovidas diligências no âmbito deste processo e do TC 026.997/2020-7, apenso, as respostas obtidas foram examinadas na instrução à peça 19, em conjunto com os demais elementos disponíveis. O exame concluiu pelo conhecimento, improcedência e arquivamento da representação.

3. Entretanto, o encaminhamento proposto não foi acolhido pelo Relator, que determinou que fosse promovida a identificação de responsabilidades e a quantificação do dano, conforme apontados nos despachos às peças 21 e 23. Em síntese, foram feitas as seguintes determinações:

- a) apurar os valores decorrentes da ‘diferença entre os custos com diárias e passagens e aqueles que teriam sido despendidos caso fosse realizada a remoção de interessados para atuar na força-tarefa da Lava Jato’;
- b) identificar e elaborar proposta de citação dos procuradores que propuseram o modelo de força-tarefa adotado na Operação Lava Jato, ‘analisando especificamente o papel do Procurador Deltan Martinazzo Dallagnol’;
- c) identificar e elaborar proposta de citação do procurador-geral que autorizou a constituição da força-tarefa da Operação Lava Jato;
- d) identificar e elaborar proposta de citação dos procuradores-gerais e secretários-gerais que autorizaram os pagamentos referentes a diárias e passagens no modelo de força-tarefa escolhido;
- e) avaliar ‘em que medida outras forças tarefas podem ter incorrido nas mesmas falhas’ (peça 23, p. 8).

4. Em cumprimento ao despacho do Relator, instrução desta unidade identificou os elementos que não constam no processo e que seria necessário solicitar. Tratava-se de elementos referentes a todas as forças-tarefas, uma vez que o modo de operação seria o mesmo. Tendo em vista o esforço requerido para a elaboração da resposta, bem como o limite previsto na delegação de competência do relator, propôs-se o prazo de sessenta dias para atendimento (peça 24, p. 16-18).

5. O Relator, no entanto, entendeu que, relativamente à força-tarefa em Curitiba da Operação Lava Jato (Força-tarefa Lava Jato Curitiba), já haveria ‘diversos documentos, amplos e robustos, para a análise determinada no despacho, sem prejuízo de ser necessária alguma complementação pontual e adjacente’ (peça 27, p. 1).

6. Entendendo tratar-se de momentos processuais distintos, deveriam ser tratados também distintamente, ‘sob risco de indesejável confusão processual e duração excessiva do processo, sem

mencionar os riscos de prescrição envolvidos'. Desse modo, o Relator fixou prazos distintos: dez dias, improrrogáveis, para o encaminhamento de informações acerca da Força-tarefa Lava Jato Curitiba e sessenta dias para as informações acerca das demais forças-tarefas (peça 27, p. 1-2).

7. O Relator determinou, ainda, que, relativamente à Força-tarefa Lava Jato Curitiba, fosse atribuída extrema urgência e prioridade à obtenção das informações e à instrução, a qual poderá ser iniciada imediatamente. Quanto às demais forças-tarefas, foi autorizada a realização de diligência com prazo de sessenta dias, o que, contudo, deverá ser feito em processo apartado (peça 27, p. 2).

8. As diligências em relação à mencionada força-tarefa foram realizadas, sendo expedido o Ofício 68.147/2021-TCU/Seprac, de 1/12/2021, e tendo a Procuradoria-Geral da República (PGR) respondido por meio do Ofício 178/2021-GTOC-STF/PGR, de 7/12/2021 (peças 31 e 35), retornando-se os autos para esta unidade técnica para exame.

EXAME TÉCNICO

Informações trazidas pela PGR (peça 35)

9. Divide a PGR sua resposta em quatro anexos (peça 35, p. 1-2). No primeiro anexo, mencionando a Portaria PGR 41/2014 e o Memorando MPF 621/2016, tece o *Parquet* diversas considerações sobre a aplicação dos dispositivos desses normativos e sobre a regularidade da concessão de diárias, passagens e reembolso de custos dos Procuradores da República envolvidos na Força-Tarefa Lava Jato Curitiba (peça 35, p. 5-11).

10. Tais considerações são importantes e devem ser consideradas na análise de mérito, que não será feita na presente fase processual pelas razões a serem apresentadas doravante.

11. Em relação ao anexo II, traz a PGR um relatório resumido de solicitações de viagens pelos membros do *Parquet* envolvidos na Força-Tarefa, cujas principais informações são sintetizadas na tabela abaixo (peça 35, p. 12-21):

Membro do MPF	Solicitações de Viagens (SV)
Dr. Antônio Carlos Welter	324/2015, 10.027/2016, 10.280/2016, 10.814/2016, 13.422/2016, 16.164/2016, 19.205/2016, 21.098/2016, 10.306/2017, 12.046/2017, 12.406/2017, 13.295/2017, 10.080/2018, 10.547/2018, 10.943/2017, 8.953/2019 e 10.945/2017.
Dr. Fernando Carlos dos Santos Lima	622/2015, 1.974/2017, 7.731/2016, 1.931/2017, 10.770/2018, 12.535/2018, 20.648/2014, 576/2015 e 6.304/2015.
Dr. Deltan Martinazzo Dallagnol	1.979/2017, 576/2015, 3.468/2016, 678/2015, 10.527/2016, 10.971/2016, 12.840/2016, 13.648/2016, 2.052/2016, 462/2016, 14.200/2016, 14.401/2016, 19.257/2016, 11.551/2017, 8.301/2017, 4.140/2017, 13.092/2018, 8.693/2018, 8.693/2018, 3.220/2019 e 4.450/2019.
Dr. Diogo Castor de Matos	10.454/2016, 10.456/2016, 21.634/2016, 21.639/2016, 10.009/2017, 10.011/2017, 21.639/2016, 5.329/2015 e 7.156/2019.
Dr. Januário Paludo	13.081/2016.
Dr. Marcello Paranhos de Oliveira Miller	9.213/2015 e 10.016/2014.
Dr. Orlando Martello Junior	1.976/2017, 301/2015 e 5.757/2016.
Dr. Wellington Cabral Saraiva	18.997/2013, 3.853/2014, 20.292/2014, 2.436/2015, 28.344/2015, 14.527/2016, 2.572/2017, 8.427/2017 e 20.755/2014.

12. Em relação ao anexo III, são trazidas tabelas mais detalhadas com custos de deslocamentos dos diversos membros do Ministério Público envolvidos que participaram da mencionada operação, discriminadas por tipo de pagamento (diárias ou reembolso), ano da viagem, mês da viagem, total de diárias, pagamentos e custos de passagens aéreas (peça 35, p. 22-84).

13. Por fim, acerca do anexo IV, são trazidos aos autos diversos documentos, processos de referência, ofícios e portarias que embasaram o pagamento de diárias e passagens aos Procuradores da República, sendo que as principais informações trazidas podem ser sintetizadas na tabela abaixo

(peça 35, p. 85-669):

SV	Data da Proposta	Destino	Valor Calculado	Autorizador	Processo Adm.	Evidência
678/2015	19/1/2015	Washington, EUA	R\$ 18.267,35	Dr. Eduardo Botão Pedella	100000000606/2015-84	Peça 35, p. 282-283
1.979/2017	17/2/2017	Washington, EUA	R\$ 9.971,21	Dr. Vladimir Barros Aras	100000003178/2017-11	Peça 35, p. 298-299
2.052/2016	22/2/2016	São Paulo-SP	R\$ 568,14	Dr. Thiago Lacerda Nobre	100000002504/2016-84	Peça 35, p. 304-305
3.220/2019	19/3/2019	Brasília-DF	R\$ 1.284,24	Dra. Paula Cristina Conti Thá	100000006308/2019-21	Peça 35, p. 310-312
3.468/2016	18/3/2016	Washington, EUA	R\$ 7.446,40	Dr. Vladimir Barros Aras	100000004097/2016-40	Peça 35, p. 322-323
4.140/2017	24/3/2016	Porto Alegre-RS	R\$ 2.413,75	Dra. Paula Cristina Conti Thá	100000005561/2017-04	Peça 35, p. 330-331
4.450/2019	15/4/2019	Brasília-DF	R\$ 1.845,72	Dra. Paula Cristina Conti Thá	100000008921/2019-83	Peça 35, p. 335-337
8.301/2017	30/5/2017	Brasília-DF	R\$ 884,56	Dra. Paula Cristina Conti Thá	100000009982/2017-04	Peça 35, p. 340-341
8.693/2018	11/6/2018	São Paulo-SP	R\$ 441,09	Dra. Paula Cristina Conti Thá	100000011460/2018-45	Peça 35, p. 342-344
10.971/2016	29/7/2016	São Paulo-SP	R\$ 564,28	Sra. Eliane Rodrigues de Sales	100000011245/2016-82	Peça 35, p. 356-358
301/2015	12/1/2015	Lausana, Suíça	R\$ 39.196,37	Dr. Vladimir Barros Aras	100000018188/2014-09	Peça 35, p. 583-587
1.976/2017	17/2/2017	Washington, EUA	R\$ 10.751,35	Dr. Vladimir Barros Aras	100000003178/2017-11	Peça 35, p. 595-596 e 600-603
5.757/2016	5/5/2016	Berna, Suíça	R\$ 59.678,65	Dr. Vladimir Barros Aras	100000006608/2016-68	Peça 35, p. 636-638 e 641-642

Análise

14. Sem se poder deixar de mencionar o zelo e celeridade com que o Ministério Público Federal respondeu à diligência proposta em instrução anterior, ante a extrema urgência e prioridade da análise deste processo conforme despacho do Relator na peça 27, infelizmente as considerações trazidas aos autos não foram suficientes para exaurir a necessidade de informação imprescindível ao exame da matéria em questão.

15. Conforme detalhado no apêndice A desta instrução, apenas o item a.1.8 da diligência anterior foi integralmente atendido pela resposta, sendo que apenas 3 dos outros 15 itens solicitações foram parcialmente satisfeitas.

16. Tais informações solicitadas são primordiais para a apuração correta dos elementos que compõem uma eventual responsabilização dos gestores do *Parquet*, mormente a tipicidade da conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade dos responsáveis.

17. Outrossim, para a quantificação precisa, completa e individualizada de um eventual dano ao Erário decorrente das suscitadas irregularidades, torna-se imperativo o envio das informações de pagamentos descritas no item a.1.14, como uma planilha em formato editável.

18. Em que pese ter sido encaminhada na resposta da PGR uma planilha contida no anexo III do Ofício 178/2021-GTOC-STF/PGR, de 7/12/2021, tal tabela não atendeu à solicitação realizada, nem em relação à forma, tampouco em relação ao conteúdo.

19. Sob o aspecto formal, a planilha enviada não se encontra em formato editável, visto que foi disponibilizada em *Portable Document Format* (PDF), em vez de formato *Comma-separated Values* (CSV), *OpenDocument Format* (ODF) ou formato Excel (XLS ou XLSX), o que impede a análise automatizada dos dados.

20. Em relação ao conteúdo, não há discriminação dos valores pagos por beneficiário e solicitação de viagem (SV), sendo que, em relação à data do pagamento, são discriminados apenas o mês e ano. Isso inviabiliza a quantificação individualizada do eventual dano por responsável.

21. Destarte, não tendo sido possível sanear esta representação na presente etapa processual para se iniciar em sequência a análise de mérito, faz-se necessário realizar nova diligência ao Ministério Público Federal com todos os itens da diligência feita em instrução pretérita, excetuando-se o item a.1.8.

22. Ademais, conforme apêndice A, verifica-se a possibilidade de parte das informações requeridas nos itens a.1.1, a.1.2, a.1.3, a.1.4, a.1.5, a.1.9, a.1.11 e a.1.13 esteja contida no Processo do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) 1.00.001.000047/2014-11, bem como nos processos administrativos da PGR que autorizaram os pagamentos de diárias, passagens aéreas e outros custos de deslocamento dos membros e servidores do *Parquet* na referida operação, a exemplo dos processos 10000000606/2015-84, 100000003178/2017-11, 100000002504/2016-84, 100000006308/2019-21, 100000004097/2016-40, 100000005561/2017-04, 100000008921/2019-83, 100000009982/2017-04, 100000011460/2018-45, 100000011245/2016-82, 100000018188/2014-09, 100000003178/2017-11, 100000003178/2017-11, 100000006608/2016-68, 100000006608/2016-68 e 100000006608/2016-68, que contêm informações sobre as justificativas para autorização dos pagamentos, imprescindíveis à apuração do elemento 'culpabilidade' no processo de responsabilização.

23. Por essa razão, propõe-se também, em sede de nova diligência, a remessa de cópia integral desses processos.

24. Por fim, conforme destacado no item a.1.12 do apêndice A desta instrução, para que se tenha a completude de todas as informações de solicitações de viagens de membros e servidores componentes da Força-Tarefa Lava Jato Curitiba e, dessa forma, seja possível quantificar completamente o eventual débito ao erário federal, faz-se necessário pedir também cópia de todas as solicitações de viagem contidas no Sistema da Central de Viagens e Eventos da Procuradoria Geral da República que não constem no anexo IV do Ofício 178/2021-GTOC-STF/PGR, de 7/12/2021 (peça 35, p. 85-669).

CONCLUSÃO

25. Pelas razões apresentadas nesta instrução e em seu apêndice A, entende-se que as informações trazidas aos autos não foram suficientes para sanear o presente processo, razão pela qual se faz necessário realizar nova diligência ao *Parquet*, nos termos descritos doravante e no prazo determinado pelo despacho do Relator na peça 27, ante a extrema urgência e prioridade na obtenção das informações necessárias à instrução em mérito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei 8.443/1992, realizar nova **diligência** junto à Secretaria-Geral do Ministério Público Federal para que, **no prazo improrrogável de dez dias**, encaminhe os seguintes elementos:

a.1) identificação do(s) procurador(es) que propôs(useram) o modelo de gestão da Força-tarefa Lava Jato Curitiba, incluindo nome, número no Cadastro de Pessoa Física (CPF), natureza da responsabilidade (cargo ou função exercida), período no cargo ou função, identificação do ato

formal de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União, e endereço de correio eletrônico;

a.2) justificativa para a adoção do modelo de gestão adotado para a Força-tarefa Lava Jato Curitiba e, no âmbito desse modelo, justificativa para a opção pelo pagamento de diárias e transporte, em vez da remoção de procuradores;

a.3) cópias de estudos técnicos ou jurídicos que porventura tenham fundamentado o modelo adotado na mencionada força-tarefa;

a.4) cópia do documento de formalização do pedido de constituição da força-tarefa, bem como da justificativa do pedido de constituição, caso sejam distintos;

a.5) cópia(s) do(s) documento(s) de formalização do(s) pedido(s) de prorrogação da vigência da força-tarefa, bem como da(s) justificativa(s) do(s) pedido(s), caso sejam distintos;

a.6) **íntegra** dos normativos internos de regulamentação da constituição de forças-tarefas, remoções e pagamentos de diárias e passagens no âmbito das forças-tarefas **que vigeram desde a constituição até o término dos trabalhos da Força-tarefa Lava Jato Curitiba;**

a.7) identificação do procurador-geral ou substituto que autorizou a constituição da força-tarefa acima mencionada, incluindo nome, número no Cadastro de Pessoa Física (CPF), natureza da responsabilidade (cargo ou função exercida), período no cargo ou função, identificação do ato formal de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União, e endereço de correio eletrônico, que deve ser o institucional, no caso de ser membro na ativa;

a.8) cópia da manifestação da Câmara de Coordenação e Revisão ou da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão acerca da constituição da Força-Tarefa Lava Jato Curitiba;

a.9) cópia(s) do(s) documento(s) de autorização de prorrogação da vigência da força-tarefa mencionada;

a.10) identificação dos procuradores-gerais, secretários-gerais e substitutos que autorizaram os pagamentos de diárias e transporte no âmbito da mencionada força-tarefa, incluindo nome, número no Cadastro de Pessoa Física (CPF), natureza da responsabilidade (cargo ou função exercida), período no cargo ou função, identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União, e endereço de correio eletrônico, que deve ser o institucional, no caso dos membros na ativa;

a.11) identificação dos procuradores beneficiados com diárias e transporte (fornecimento de passagens ou indenização de transporte e adicionais de embarque e desembarque) no âmbito da força-tarefa acima mencionada, incluindo nome, número no Cadastro de Pessoa Física (CPF), natureza da responsabilidade (cargo ou função exercida), período no cargo ou função, identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União, e endereço de correio eletrônico, que deve ser o institucional, no caso dos membros na ativa;

a.12) relativamente aos procuradores Diogo Castor de Mattos, Orlando Martello Junior, Carlos Fernando dos Santos Lima, Antonio Carlos Welter e Januário Paludo:

a.12.1) informação do domicílio à época do recebimento de valores a título de diárias e transporte no âmbito da força-tarefa;

a.12.2) justificativas para os pagamentos, no caso de terem domicílio na localidade de destino dos deslocamentos;

a.13) planilha referente aos pagamentos de **ajuda de custo por serviço fora da sede de exercício, diárias e transporte** (fornecimento de passagens ou indenização de transporte e adicionais de embarque e desembarque) **no âmbito da Força-tarefa Lava Jato Curitiba**, no formato da planilha anteriormente encaminhada por meio do Ofício 197/2021/SG, informando nome do beneficiário, ano, mês, da SV, tipo da SV, cargo, período, tipo de destino, trecho, meio de

transporte, motivo, SVs Lava Jato, de diárias, valor das diárias, **data do pagamento** e total geral, **encaminhando, ainda, versão em formato editável para o endereço eletrônico secexadmin@tcu.gov.br;**

a.14) informação do valor máximo referente à vantagem transporte (total de transporte pessoal e de dependentes e pertences) já pago a procurador removido nos últimos cinco anos;

a.15) cópia integral do Processo do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) 1.00.001.000047/2014-11, incluindo, mas não se limitando às atas de Sessões Ordinárias e manifestações dos Conselheiros Relatores;

a.16) cópia integral dos processos administrativos da Procuradoria Geral da República (PGR), por meio dos quais foram autorizados os pagamentos de diárias, passagens, reembolsos e outros custos de deslocamento de todos os membros e servidores da Força-Tarefa Lava Jato Curitiba, incluindo, mas não se limitando aos processos administrativos PGR 100000000606/2015-84, 100000003178/2017-11, 100000002504/2016-84, 100000006308/2019-21, 100000004097/2016-40, 100000005561/2017-04, 100000008921/2019-83, 100000009982/2017-04, 100000011460/2018-45, 100000011245/2016-82, 100000018188/2014-09, 100000003178/2017-11, 100000003178/2017-11, 100000006608/2016-68, 100000006608/2016-68 e 100000006608/2016-68;

a.17) cópia de todas as demais solicitações de viagens (SV) contidas no sistema de Central de Viagens e Eventos da Procuradoria Geral da República feitas pelos membros e servidores do Ministério Público Federal designados para a Força-Tarefa Lava Jato Curitiba, durante a sua vigência, que não constem no anexo IV do Ofício 178/2021-GTOC-STF/PGR, de 7/12/2021; e

a.18) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função ou cargo, endereço eletrônico e telefone de contato;

b) encaminhar cópia desta instrução à Secretaria-Geral do Ministério Público Federal, a fim de subsidiar a elaboração das informações solicitadas.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representações formuladas pelo Ministério Público de Contas e por Parlamentares acerca de possíveis irregularidades na gestão administrativa da força-tarefa da Operação Lava Jato, do Ministério Público Federal (MPF), particularmente quanto aos valores despendidos com diárias, passagens e gratificações de desoneração de procuradores para atuarem com exclusividade na aludida Operação.

2. Em uma primeira análise, a unidade instrutora reconheceu serem expressivos os valores pagos. Porém, registrou não ter identificado indícios contundentes de desvio de finalidade ou de outras irregularidades nos valores gastos no âmbito da Lava Jato.

3. Em outro sentido, o Ministério Público de Contas julgou necessário apurar o prejuízo ao erário decorrente do modelo adotado para a força-tarefa da Lava Jato, o qual envolveu o “pagamento constante e reiterado de diárias e passagens”, em vez da remoção dos procuradores envolvidos.

4. De acordo com o *parquet*, “a opção adotada – independentemente da finalidade da operação Lava Jato e dos resultados alcançados com os acordos de leniência – não representou o menor custo possível para a sociedade brasileira, ao tempo que resultou em interessante ‘rendimento extra’ em favor dos beneficiários, a par dos elevados valores das diárias percebidas” (peça 22).

5. Em consonância com o posicionamento do Ministério Público de Contas, proferi despacho demonstrando a ocorrência de dano ao erário e determinando medidas processuais decorrentes dessa decisão.

6. Novas diligências foram feitas junto ao Ministério Público Federal, o qual fez juntar a documentação à peça 35.

7. Nesta oportunidade, entendo que os elementos já constantes nos autos caracterizam a ocorrência de prejuízo ao erário, nos termos do despacho por mim proferido à peça 23, o qual faço reproduzir a seguir:

“(…)

4. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para que se manifestasse quanto à proposta da SecexAdministração, o *parquet* entendeu ser necessário apurar o prejuízo ao erário decorrente do modelo adotado para a força-tarefa da Lava Jato, o qual envolveu o ‘pagamento constante e reiterado de diárias e passagens’, em vez da remoção dos procuradores envolvidos.

5. Segundo o Ministério Público de Contas, ‘a opção adotada - independentemente da finalidade da operação Lava Jato e dos resultados alcançados com os acordos de leniência - não representou o menor custo possível para a sociedade brasileira, ao tempo que resultou em interessante ‘rendimento extra’ em favor dos beneficiários, a par dos elevados valores das diárias percebidas’ (peça 22).

6. Em complemento, o Ministério Público de Contas fez menção a matéria jornalística noticiando que diversos dos procuradores beneficiados com as diárias e passagens residiriam, à época da Lava-Jato, em Curitiba (<https://www.conjur.com.br/2021-mar-30/morador-curitiba-procurador-ganhou373-mil-diarias-curitiba>).

II

7. Diante da manifestação do *Parquet*, reitero o meu posicionamento registrado no despacho à peça 21.

8. O cerne da questão **não diz respeito à forma de organização finalística do Ministério Público Federal**, tampouco a questões que se imbricam com o exercício mesmo das funções institucionais da Procuradoria. Diz respeito, na verdade, à **gestão puramente administrativa dos recursos humanos** daquele órgão público.

9. O modelo de gestão escolhido **deliberadamente** pela alta administração da Procuradoria-Geral da República adotou como regra a ser executada ao longo dos anos uma prática concebida para ser excepcional e limitada no tempo e no espaço exatamente porque é muito onerosa aos cofres públicos.

10. Os indícios são contundentes e suficientes para caracterizar, ao menos, as seguintes irregularidades:

a) falta de fundamentação adequada para a escolha desse modelo, visto que alternativas igualmente válidas não foram devidamente consideradas;

b) violação ao princípio da economicidade, porquanto o modelo escolhido mostrou-se mais dispendioso aos cofres públicos;

c) ofensas ao princípio da impessoalidade, tanto na opção pelo modelo mais benéfico e rentável aos participantes quanto na falta de critérios técnicos que justificassem a escolha de quais procuradores integrariam a operação.

11. A unidade instrutora menciona que os atos administrativos impugnados não poderiam ser alcançados por serem *interna corporis* e constituírem exercício da autonomia administrativa do órgão ministerial, bem como que estariam justificados pelos resultados proporcionados pela Operação Lava Jato.

12. Neste ponto, acompanho a análise feita pelo Ministério Público de Contas.

13. Reconheço ser discricionária a decisão de como o Ministério Público Federal deve operacionalizar suas atividades finalísticas e alocar seus membros. Ocorre que o ato discricionário não é infenso a controle, nem pode escapar da observância das regras e princípios que regem a atividade administrativa de modo geral. A escolha de um órgão público deve se pautar, necessariamente, pelos princípios administrativos, dentre eles, o da motivação, o da economicidade, o da razoabilidade e o da impessoalidade.

14. A discricionariedade pode ser caracterizada como a margem de ‘liberdade’ que remanesce ao administrador para eleger, **segundo critérios consistentes de razoabilidade**, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, **a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal**, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013).

15. O campo do exercício regular da discricionariedade alberga os atos e as condutas que, apreciados e executados administrativamente, **não possam ser recusados pela contrariedade racional e conforme o Direito** (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Livraria Del Rey Editora, 1994).

16. Vale dizer, embora seja ampla, não é completamente desprovida de margens a janela por onde uma determinada conduta pode trafegar para que passe a integrar o campo jurídico do **exercício regular** do poder discricionário.

17. Por essa razão, a doutrina não encontra qualquer dificuldade em admitir que atos discricionários praticados dentro dos estritos marcos legais devem ser revistos se, por exemplo, violarem princípios constitucionais, adotarem solução flagrantemente desarrazoada, não se lastrearem em motivação adequada ou forem cometidos com desvio de finalidade (GUERRA, Sérgio Antônio Silva. Controle judicial dos atos regulatórios. Editora Lumen Juris, 2005; SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito administrativo regulatório. Lumen Juris, 2005; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013; entre outros).

18. O próprio Tribunal de Contas da União admite controlar os atos discricionários ou adentrar o mérito administrativo quando a decisão está em descompasso com o princípio da economicidade, tendo em vista as demais alternativas. Cito pacífica jurisprudência nesse sentido:

O conteúdo de ato administrativo discricionário pode se submeter à apreciação do TCU quando o

órgão ou a entidade jurisdicionada afasta-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, da eficiência e da economicidade. (Acórdãos 2.061/2021-TCU-Plenário, Redator Vital do Rego, e 2.470/2013-TCU-Plenário, Relator Augusto Sherman).

No âmbito do controle de economicidade do ato administrativo - respaldado pelo art. 70, caput, da CF/88, e que compreende a avaliação da legitimidade dos aspectos relacionados à eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública -, é cabível ao Tribunal adentrar o mérito administrativo, nos casos em que a decisão adotada pelo gestor se mostrar nitidamente em descompasso com o princípio da economicidade, tendo em vista as demais opções legais que estiverem ao seu alcance. (Acórdão 1.195/2008-Primeira Câmara, Relator Augusto Nardes).

19. O TCU também considera irregular a conduta praticada no âmbito do poder discricionário que venha a se mostrar ineficiente ou antieconômica, bem como os gastos excessivos que sejam realizados de forma desarrazoada.

20. Nesse sentido, decisão que apreciou escolha administrativa de gestão sob a ótica da economicidade e da moralidade:

O estabelecimento ou não de um sistema de plantão situa-se na esfera da discricionariedade da administração, segundo a análise de conveniência e oportunidade. Isso, entretanto, não exclui a necessidade de se observarem princípios fundamentais que regem a administração pública, como os da eficiência, da economicidade e da moralidade. (Acórdão 2.329/2006-TCU-Plenário, Relator Ubiratan Aguiar).

21. Na jurisprudência selecionada da Corte, colhem-se diversos outros casos nessa mesma linha, como o entendimento de que devem ser julgadas irregulares as contas do responsável, com aplicação de multa, quando se constata falta de razoabilidade nos gastos de recursos públicos (Acórdão 1.693/2007-TCU-Primeira Câmara, Relator Marcos Bemquerer). No voto condutor da decisão restou assim assentado:

Apesar de a escolha do meio de transporte inserir-se no âmbito da discricionariedade administrativa, não há que se transigir quando o gestor inobserva a razoabilidade nos gastos com o dinheiro público, afastando-se, em consequência, do princípio da economicidade. (Acórdão 1.693/2007-TCU-Primeira Câmara, Relator Marcos Bemquerer)

22. Em julgado recente, que também toma a economicidade como critério para se avaliar a razoabilidade e a legitimidade da escolha discricionária, a Corte assentou que:

A opção administrativa por gastos luxuosos, sem a devida justificativa acerca da necessidade e de forma incompatível com a finalidade da contratação, contraria os princípios da economicidade e da moralidade administrativa. (Acórdão 1.895/2021-TCU-Plenário, Relator Marcos Bemquerer).

23. Em vista de tudo que foi exposto, observa-se que não é estranho à doutrina administrativista e à jurisprudência desta Corte o questionamento de escolhas administrativas e de gestão, ainda que praticadas no âmbito do poder discricionário. Não há dúvida de que essa mesma racionalidade pode ser aplicada a modelos de gestão que se mostrem antieconômicos, ofensivos aos princípios administrativos e desprovidos de fundamentos sólidos que os sustentem.

24. É certo que tais condutas podem vir a ser consideradas irregulares e, na hipótese de se caracterizar dano, devem incidir as normas que propiciam a reparação dos prejuízos sofridos pelo erário.

III

25. Sob a perspectiva da motivação e da fundamentação para a escolha do modelo de gestão de força-tarefa, verifico que faltaram estudos que avaliassem outras alternativas e demonstrassem tecnicamente que esse modelo de gestão era o que melhor atendia ao interesse público, quando considerados tanto a finalidade que se pretendia alcançar quanto o elevado dispêndio de recursos envolvido.

26. Independentemente do grau de autonomia de que se revestem os atos do Ministério Público,

essa foi uma decisão administrativa que, como qualquer outra, necessita de motivação como critério de regularidade.

‘O dever de motivar consiste na **obrigação de externar razões e fundamentos das decisões administrativas**. Trata-se de um corolário do Estado de Direito, na medida em que constitui uma das formas de justificação do exercício de um poder.’ (JORDÃO, Eduardo Ferreira. Controle judicial de uma Administração Pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. Sociedade Brasileira de Direito Público, SBDP, 2016).

27. Modernamente, a boa gestão exige que as escolhas administrativas sejam devidamente motivadas e encontrem suporte em fundamentação suficiente, congruente sob a perspectiva racional, sindicável pelos interessados, e largamente baseada em estudos técnicos e jurídicos que permitam a rastreabilidade e a comparabilidade entre alternativas possíveis. Com efeito, a motivação deve demonstrar a necessidade e a adequação da medida adotada, inclusive em face das possíveis alternativas (conforme a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, art. 20, parágrafo único).

‘O momento por que passa a humanidade requer a atuação estatal por meio de escolhas administrativas que, para além de uma suposta prevalência do interesse público, **efetivamente sopesem interesses, examinem custos e benefícios à luz de questões técnicas e científicas**, atuem nos riscos à sociedade pluriclasse e a cada cidadão, isto é, de acordo com a realidade e com visão prospectiva.’ (GUERRA, Sérgio Antônio Silva. Discricionariedade, Regulação e Reflexividade. Uma Nova Teoria sobre as Escolhas Administrativas. 3ª. ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2015.)

‘Em especial, nota-se **uma valorização do dever de motivação das decisões administrativas** (...). A ideia é a seguinte: se, por um lado, há riscos de usurpação de competência política na realização de um controle substancial, por outro, os tribunais podem garantir que estas decisões sejam tomadas **de forma transparente e bem-informada**. Deste modo, sem interferir nas escolhas da administração e sem impor as suas próprias, os tribunais contribuem para que as decisões administrativas reflitam os anseios dos cidadãos e/ou estejam expostas a seu crivo.’ (JORDÃO, Eduardo Ferreira. Controle judicial de uma Administração Pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. Sociedade Brasileira de Direito Público, SBDP, 2016).

28. Sob a ótica da economicidade, afigura-se claramente antieconômica e condenável a escolha por um modelo de gestão que, não obstante interessante para os agentes envolvidos, caracterizava-se por ser mais onerosa ao erário.

‘O princípio da economicidade disciplina que o administrador público tem o **compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública**, isto é, a solução ótima, termo modernamente empregado.

(...) determina a **observância da relação custo/benefício, isto é, impõe o controle da despesa em face dos recursos disponíveis, a parcimônia, contenção ou moderação nos gastos**; a ausência de desperdício na execução dos programas; enfim, determina o necessário respeito aos interesses econômicos do povo, que se encontram sob a proteção jurídica do Estado. Portanto, **é o dispêndio dos escassos recursos na quantia necessária**, no momento adequado, à consecução dos objetivos anteriormente propostos em lei.’ (COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Fórum, 2006.)

29. Tem razão o Ministério Público de Contas ao asseverar que a opção adotada pela Procuradoria-Geral da República não representou o menor custo possível para a sociedade brasileira. Ao contrário, garantia aos procuradores participantes o auferimento de vultosas somas a título de diárias, sem que tenham sido minimamente analisadas alternativas mais interessantes sob a perspectiva do Estado.

30. Não é crível que seria impossível promover medidas mais aderentes ao princípio da economicidade na escolha do modelo de força-tarefa. Não há qualquer indício de que teria sido inviável adotar regras de limitação para o pagamento de diárias e passagens, como as utilizadas

pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por exemplo; ou promover remoções temporárias, mediante pagamento de ajuda de custos; ou mesmo realizar concurso de remoção para procuradores que fossem especialistas na matéria objeto da Lava-Jato.

31. Conforme sustenta o Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas Paulo Soares Bugarin em obra acadêmica, ‘impõe-se afirmar a inexorável repercussão material do princípio da economicidade na necessária análise de custos e benefícios que deve preceder a toda e qualquer alocação de recursos públicos’. (BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União-2a edição. Editora Fórum, 2011).

32. É dizer, o princípio da economicidade impunha a realização de análises de custo-benefício da escolha que foi feita comparativamente a outras alternativas como ato preparatório de uma decisão devidamente informada por parte da autoridade administrativa. Por isso, a observância da economicidade está intimamente ligada às exigências de motivação e fundamentação técnica para as decisões relevantes.

33. Em artigo acadêmico, essa questão também é assinalada por Paulo Soares Bugarin:

‘O que se quer neste momento fixar é a idéia-chave de que economicidade reflete uma opção estratégica do constituinte de 1988 **pela racional fundamentação das decisões politicamente motivadas concernentes à alocação do conjunto escasso de recursos públicos a disposição dos agentes delegados da sociedade**, na sua primordial missão de atender, da melhor maneira possível, aos legítimos e urgentes anseios individuais e coletivos presentes em nosso extremamente injusto contexto socioeconômico.

Neste sentido, economicidade, num plano político-econômico, se vincula ao necessário, e ainda não consolidado, **processo de avaliação das decisões públicas sob o prisma da análise de seus custos e benefícios** para a sociedade, ou para a comunidade a que se refere.’ (BUGARIN, Paulo Soares. Dimensões significativas do princípio constitucional da economicidade: uma abordagem multidisciplinar. Fórum Administrativo: direito público, Belo Horizonte, v. 3, 33, p. 3049-3054, 2003.).

34. Também sob a perspectiva da impessoalidade existem indícios de uma conduta sistematicamente viciada.

35. Em obra acadêmica, o subprocurador-geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado ressalta a multiplicidade de aspectos do princípio da impessoalidade, abrangendo tanto o **dever de conformidade ao interesse público** quanto o **dever de isonomia** por parte da Administração. Pelo primeiro aspecto, ele se equipara ao princípio da finalidade, de modo que ‘sempre que o administrador praticar ato de favorecimento ou perseguição, haverá violação ao princípio da impessoalidade porque não se realizou o interesse público’. Pelo segundo, o princípio requer que a lei e a Administração Pública confirmem tratamento isonômico ou não diferenciado a agentes e particulares. (FURTADO, Lucas Rocha. Princípios gerais de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2016).

36. Ou seja, conforme o princípio da impessoalidade, a escolha administrativa deve ser dirigida ao atendimento do interesse público, e não dos fins particulares dos agentes. É evidente que a escolha imotivada por um modelo mais custoso ao erário no intuito de beneficiar agentes públicos não está aderente a essa diretriz. Já na outra vertente, o mesmo princípio exigiria que estivessem claros os critérios técnicos que regeram a definição administrativa sobre quais agentes iriam integrar a equipe da força tarefa.

37. O modelo ora impugnado envolveu a escolha de procuradores e o pagamento reiterado e ilimitado de diárias e passagens àqueles que, porventura, não residiam em Curitiba. Esse modelo viabilizou uma indústria de pagamento de diárias e passagens a certos procuradores escolhidos a dedo, o que é absolutamente incompatível com as regras que disciplinam o serviço público brasileiro.

38. Tive o cuidado de solicitar minha assessoria, composta de Auditores Federais de Controle

Externo concursados, que trabalhasse analiticamente os dados encaminhados pela Procuradoria-Geral da República (TC 026.997/2020-7, peça 17) e os números resultantes saltam aos olhos. Examinando as informações, encontramos casos como o do Procurador da República Diogo Castor de Mattos, que recebeu R\$ 387 mil em diárias para atuar na Lava-Jato de 2014 a 2019 em Curitiba, mesmo residindo naquela capital à época dos trabalhos da força-tarefa.

39. Caso semelhante seria o de Orlando Martello Junior, oficialmente lotado em São Paulo, mas casado com uma procuradora residente em Curitiba. O deslocamento do procurador à capital do Paraná no período de 2014 a 2021 resultou no pagamento de R\$ 461 mil em diárias, além do dispêndio de R\$ 90 mil em passagens.

40. Há, ainda, o caso de Carlos Fernando do Santos Lima, que atuou na Lava-Jato de 2014 a 2018 e recebeu R\$ 361 mil a título de diárias, além de ter dado ensejo ao pagamento de passagens que somaram mais de R\$ 88 mil; de Antonio Carlos Welter, que recebeu R\$ 506 mil em diárias e deu origem a gastos de R\$ 186 mil com passagens; de Januário Paludo, a quem foram pagos R\$ 391 mil em diárias e que deu causa ao pagamento de R\$ 87 mil em passagens, entre outros.

41. Denota-se que um pequeno grupo de procuradores, que de modo algum retrata a imensa maioria dos membros do Ministério Público Federal, tivesse descoberto uma possibilidade de aumentar seus ganhos privados e favorecer agentes amigos, no âmbito da atividade funcional de combate à corrupção, admitindo-se como práticas naturais o patrimonialismo, a personalização e a pessoalidade das relações administrativas. Criavam-se, então, regras particulares e se toleravam os benefícios pontuais, evidentemente não extensíveis à sociedade como um todo ou mesmo aos demais membros do Ministério Público Federal.

42. Optou-se por um modelo de gestão que se amolda com perfeição às palavras precisas do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, em artigo publicado no Jornal O Globo:

‘A face negativa do jeitinho é bem conhecida de todos nós. Ela envolve a personalização das relações, para o fim de criar regras particulares para si, flexibilizando ou quebrando normas que deveriam se aplicar a todos. Esse pacote inclui o improvisado, a colocação do sentimento pessoal ou das relações pessoais acima do dever e uma certa cultura da desigualdade que ainda caracteriza a vida brasileira.’ (BARROSO, Luis Roberto. Ética e Jeitinho Brasileiro. O Globo, 3.9.2017).

43. Fica evidente que o modelo construído atenta contra o princípio da impessoalidade, tanto por privilegiar os agentes administrativos em detrimento do interesse público, quanto por não adotar critério imparcial para a escolha desses mesmos agentes.

IV

44. Avaliadas as condutas em exame sob todos esses prismas, considero no mínimo questionáveis as escolhas administrativas feitas no âmbito do Ministério Público Federal.

45. Vislumbrou-se num modelo que deveria ser aplicado a situações eventuais e excepcionais a chance de dar aparência de legalidade a uma prática antieconômica, imoral, ímproba, lesiva aos cofres públicos e, por tudo isso, manifestamente irregular.

46. Todas as semanas, o Tribunal de Contas da União condena dezenas de prefeitos e administradores que, sem qualquer estrutura administrativa minimamente razoável, praticam atos de gestão considerados irregulares. Entendo que neste processo estamos diante de condutas que não teriam sido praticadas no âmbito de uma prefeitura administrada por amadores, desde que seus gestores agissem com o mínimo de cautela e cuidado com a coisa pública. Tenho convicção de que o modelo de gestão escolhido no âmbito do Ministério Público Federal não teria sido adotado por administradores atentos e zelosos do seu dever ou por esses mesmos agentes se estivessem na condução de seus negócios privados.

47. Afasto, de pronto, qualquer alegação de que, não obstante as irregularidades, a Operação foi exitosa em termos de benefícios econômicos. Trata-se de argumento utilitarista a um só tempo desonesto tanto com a instituição quanto com o pagador de tributos, que arca com o custo da máquina administrativa.

48. Esse, aliás, é o típico argumento que serviria para justificar até mesmo a hipotética apropriação privada de valores bilionários recuperados no bojo de uma operação de combate à corrupção, seja para alocação nos cofres de uma ONG amiga, seja para pagamento de campanhas publicitárias, seja para a remuneração de palestras de agentes públicos elevados à categoria de 'pop stars' e no futuro, quiçá, candidatos a cargos eletivos.

49. Certo é que, não obstante a força-tarefa tenha produzido resultados expressivos, optou-se, deliberadamente, por um formato antieconômico que causou danos aos cofres públicos visíveis *primo ictu oculi*.

50. Resta configurado, portanto, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico (Regimento Interno do TCU, art. 209, incisos II e III). Diante desse cenário, cumpre à Corte de Contas adotar as medidas a seu cargo para recuperar gastos que não foram geridos conforme a boa e regular gestão dos recursos públicos, em especial considerando os princípios da economicidade e da impessoalidade (Lei 8.443/1992, arts. 1º, inciso I, 5º, inciso II, e 16, c/c Regimento Interno do TCU, art. 209).

51. Pelo dano, devem responder tanto os agentes responsáveis pelos atos irregulares quanto aqueles que dele se beneficiaram de maneira imprópria (Constituição Federal, art. 71, inciso II, c/c Lei 8.443/1992, art. 16, § 2º, 'b', e Regimento Interno do TCU, art. 209, §§ 5º e 6º). Quanto à quantificação do dano, deve feita a partir dos valores que excedem as despesas que teriam sido arcadas pelo erário caso adotado outro modelo, como a mera remoção dos interessados a atuar na dita Operação.

V

52. Ante todo o exposto, considerando as irregularidades caracterizadas nestes autos, em linha com o exposto neste despacho e em total aderência à manifestação Ministério Público de Contas, encaminhem-se os autos à SecexAdministração para que:

52.1. apure a diferença entre os custos com diárias e passagens e aqueles que teriam sido despendidos caso fosse realizada a remoção de interessados para atuar na força-tarefa da Lava-Jato;

52.2. identifique e elabore proposta de citação dos procuradores que propuseram o modelo de força-tarefa adotado na Lava-Jato, analisando especificamente o papel do Procurador Deltan Martinazzo Dallagnol, que era conhecido como coordenador da força-tarefa e era o procurador natural do caso;

52.3. identifique e elabore proposta de citação do Procurador-Geral que autorizou a constituição da força-tarefa, considerando não haver restado descartada a possibilidade de ela ter sido criada com o viés de beneficiar os procuradores envolvidos;

52.4. identifique e elabore proposta de citação dos Procuradores-Gerais que autorizaram os pagamentos referentes a diárias e passagens no modelo de força-tarefa escolhido;

52.5. identifique e elabore proposta de citação dos Secretários-Gerais que autorizaram os pagamentos referentes a diárias e passagens no âmbito da força-tarefa no modelo escolhido;

52.6. promovidas as apurações, submeta a este Relator as propostas de citação;

52.7. Em adição, avalie em que medida outras forças tarefas podem ter incorrido nas mesmas falhas, ficando desde já autorizadas as diligências dirigidas ao Ministério Público Federal com o intuito de buscar maiores informações necessárias para essa análise ou as demais para a instrução do feito.”

8. Diante dos fundamentos apresentados, e considerando a nova documentação, faz-se necessário instaurar a conseqüente tomada de contas especial para a continuidade das apurações.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 12 de abril de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1642/2022 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo nº TC 026.909/2020-0.
- 1.1. Apensos: 005.472/2021-0; 005.580/2021-8; 026.997/2020-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VI – Representação.
3. Responsáveis: não há.
4. Unidade jurisdicionada: Ministério Público Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTAS, relatadas e discutidas estas representações formuladas pelo Ministério Público de Contas e por Parlamentares acerca de possíveis irregularidades na gestão administrativa da força-tarefa da Operação Lava-Jato, do Ministério Público Federal (MPF), particularmente quanto aos valores despendidos com diárias, passagens e gratificações de desoneração de procuradores para atuarem com exclusividade na aludida Operação,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inc. VII, do Regimento Interno do TCU c/c art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, conhecer a representação e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. converter estes autos em tomada de contas especial, constituindo-se processo específico, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 e do art. 41 da Resolução-TCU 259/2014;

9.3. com fundamento no art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, dar ciência desta deliberação ao Procurador-Geral da República;

9.4. orientar a SecexAdministração a, uma vez instaurada a TCE, fazer juntar a ela as peças 1, 3, 6, 19, 23, 24, 27, 28 e 36 destes autos e remetê-la imediatamente ao Relator para a realização das citações;

9.5. com fundamento no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014, apensar estes autos à tomada de contas especial que vier a ser constituída.

10. Ata nº 10/2022 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 12/4/2022 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1642-10/22-2.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator) e Antonio Anastasia.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral