

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 005.262/2021-6

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Ministério Público da União.

Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

Interessada: Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR.

Representação legal: Carlos Mohn Roller (62.938/OAB-DF), Felipe de Oliveira Mesquita (34.673/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Procuradores da República.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS PRÁTICAS ILEGÍTIMAS NO ÂMBITO DA FORÇA TAREFA DA OPERAÇÃO LAVA JATO E DA 13ª VARA FEDERAL DE CURITIBA. CONEXÃO E CONTINÊNCIA COM O TC 006.684/2021-1. APENSAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do Relatório a instrução do auditor responsável pelo exame do feito no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (peça 31), transcrita a seguir com os pertinentes ajustes de forma, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da referida unidade técnica especializada (peças 32/33):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de expediente de 1/2/2021 do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) acerca de possíveis práticas ilegítimas de procuradores da república que integraram a força tarefa da notória Operação Lava a Jato, bem como do ex-juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba, responsável pela condução de processos judiciais daquela operação (peça 1).
2. As alegadas práticas ilegítimas seriam *revolving door* – movimento de agentes públicos de alto escalão para empregos na iniciativa privada e vice-versa – e *lawfare* – instrumentalização do Direito para prejudicar pessoa física ou jurídica (peça 1, p. 1-6).
3. Segundo o representante, as supostas práticas ilegítimas trariam danos ao erário. Primeiramente, dano potencial futuro e indireto, correspondente à perda de arrecadação tributária decorrente do processo de recuperação judicial da empresa Odebrecht S.A. (peça 1, p. 2-3). Segundo dano decorreria do desperdício dos custos administrativos incorridos pela operação, caso se confirme a nulidade dos processos judiciais (peça 1, p. 9-10).
4. Ao final, o representante requer que o TCU:
 - a) apure ambos os supostos danos, com vistas à instauração de tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992;
 - b) solicite ao Supremo Tribunal Federal acesso ao material de sete *terabytes* apreendido pela Operação *Spoofing* (investigou invasões a contas em aplicativo de mensagens de autoridades e pessoas relacionadas à Operação Lava a Jato), que conteriam evidências das práticas ilegítimas;
 - c) dê conhecimento da representação ao Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República e ao Conselho Nacional de Justiça (peça 1, p. 9 e 11).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. O MPTCU possui legitimidade para representar ao TCU, conforme disposto nos arts. 81, inc. I, da Lei 8.443/1992 e 237, inc. I, do Regimento Interno do TCU. Além disso, em atenção ao art. 103, § 1º,

parte final, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se que as supostas irregularidades poderiam, em tese, implicar dano ao erário.

6. Quanto aos requisitos do art. 235 do Regimento Interno do TCU, constata-se que a matéria está redigida em linguagem clara e objetiva e contém a identificação do representante, conforme requerido. Resta, assim, verificar a presença dos demais requisitos.

7. O representante apontou que a ocorrência de *revolving door* por parte do ex-juiz Sérgio Moro decorreria do seu ingresso, já como ex-juiz, na empresa de consultoria Alvarez & Marsal, administradora judicial da empresa Odebrecht S.A. (peças 1, p. 4-6). Como indícios, apresentou *hyperlinks* para páginas de mídia eletrônica. Também foi apresentada página esclarecendo o conceito de *revolving door* (peça 3).

8. Buscando-se outras fontes de informação, verificou-se que a exoneração do então ministro foi publicada em 24/4/2020 (peça 29, p. 1). Em reunião de 2/6/2020, a Comissão de Ética Pública (CEP), em resposta a consulta do ex-ministro, deliberou pela imposição de quarentena em relação ao exercício da advocacia e consultoria jurídica (peça 29, p. 2).

9. Essa quarentena, segundo o art. 6º, inc. II, da Lei 12.813/2013 (disciplina o conflito de interesses), é de seis meses, a contar da data da exoneração. Tendo ocorrido a exoneração em 24/4/2020, os seis meses se extinguíram em 24/10/2020. Já a notícia da contratação foi publicada na página da empresa em 30/11/2020 (peça 29, p. 4). Conclui-se que foi cumprida a quarentena determinada pela CEP. Portanto, no que diz respeito ao alegado conflito de interesses, não se encontra presente indício de irregularidade.

10. Acerca da ocorrência de *lawfare*, o representante apresentou cópias de páginas de mídia eletrônica e transcrições de diálogos irregulares entre o então juiz e procuradores (peças 1, p. 6-9, 2, 5 e 6). Também foram apresentadas cópias de páginas de mídia eletrônica mencionando pretensos danos causados à Odebrecht pela operação (peças 6-10). Foi apresentada, ainda, página esclarecendo o conceito de *lawfare* (peça 4). Esses seriam os elementos trazidos que, no entender do representante, constituiriam indícios de *lawfare*.

11. As transcrições de trechos de comunicações de diálogos entre juiz e procuradores foram trazidas aos autos por meio de reportagens, como indícios de irregularidades. Contudo, o representante não informou quais teriam sido as normas e princípios infringidos e no âmbito de que processos. Não foi apresentado qualquer elemento relacionando ações irregulares, nulidade processual e dano ao erário.

12. Na verdade, não foi trazido qualquer indício de dano ao erário. Como consta na própria representação, é meramente hipotético o dano decorrente da perda de arrecadação tributária resultante do processo de recuperação judicial da empresa Odebrecht S.A..

13. As matérias jornalísticas apresentadas pelo representante insinuam que as ações da Operação Lava a Jato teriam causado mais danos que benefícios ao país, pois, ao ocasionar prejuízos à empresa, o país teria perdido arrecadação. Contudo, o Direito é uma das pedras basilares do Estado; os atos dos agentes públicos são vinculados, não cabendo discricionariedade diante de circunstância ilegal. De todo modo, a argumentação não se fez acompanhar de indícios.

14. Pelo contrário, na página da operação no portal do Ministério Público na Internet, é possível verificar os seguintes resultados concretos, apenas no âmbito da primeira e da segunda instâncias do Paraná.

Quadro 1. Alguns resultados da Operação Lava a Jato nas 1ª e 2ª instâncias da Justiça Federal no Paraná.

174 condenados
138 acordos de colaboração homologados no STF em atuação conjunta com a PGR
17 acordos de leniência
553 denunciados
4,3 bilhões de reais devolvidos aos cofres públicos (Petrobras, União, etc.)
2,1 bilhões de reais previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de colaboração
12,7 bilhões de reais previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de leniência
111,5 milhões de reais referentes a renúncias voluntárias de réus
14,7 bilhões de reais previstos de recuperação

Fonte: disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>, acesso em 3/11/2021.

15. Como visto, trata-se de resultados consideráveis, e não apenas financeiros. Em termos financeiros, já foram recuperados 4,3 bilhões de reais, apenas nas duas instâncias do Paraná. Trata-se de resultado efetivo que se contrapõe à alegada perda não quantificada e hipotética de receita tributária.

16. Esse valor de 4,3 bilhões de reais pode ser confrontado também com os custos administrativos da

operação, os quais, segundo o representante, teriam sido desperdiçados. Não se justifica aprofundamento da investigação, mas, vale registrar que foi de R\$ 5.346.460,42 o valor gasto com passagens e diárias de procuradores designados na operação entre 2013 e 2020. Os gastos foram informados pela Procuradoria-Geral da República à peça 17, p. 283, do TC 026.997/2020-7, apensado ao TC 026.909/2020-0 (representação acerca de gastos da operação).

17. Quando se confronta o valor de R\$ 5.346.460,42 com os R\$ 4,3 bilhões já recuperados, constata-se que não se mostra razoável afirmar que os gastos administrativos foram inúteis.

18. Segundo o art. 239 do Código de Processo Penal, indício é a “circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias”. Conforme demonstrado nos parágrafos anteriores, a representação não logrou trazer indícios das irregularidades apontadas. Ademais, pesquisa em outras fontes de informação trouxe elementos que refutam os apontamentos da representação.

19. Portanto, não foi atendido o requisito indiciário dos arts. 235 do Regimento Interno do TCU e 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

20. Além disso, não consta entre as competências atribuídas pelo constituinte ao TCU nos arts. 70 e 71 da Constituição a apreciação da conduta de membros do Poder Judiciário ou do Ministério Público da União. Pelo contrário, no art. 71, inc. XI, a Constituição foi explícita ao dispor que, ao TCU, nessa matéria, cabe apenas representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

21. Ainda, o art. 108 da Constituição Federal prevê que compete aos Tribunais Regionais Federais processar e julgar, originariamente, os juízes federais da área de sua jurisdição nos crimes comuns e de responsabilidade e os membros do Ministério Público da União.

22. No art. 103-B, § 4º, incs. III e IV, a Constituição também prevê que, em última instância, essas competências podem ser avocadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Cabe-lhe receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais. O Conselho pode avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas. Pode, ainda, representar ao Ministério Público, nos casos de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade.

23. No âmbito do Ministério Público da União, além da competência acima mencionada dos tribunais regionais, há aquelas do Conselho Nacional do Ministério Público. O art. 130-A, § 2º, inc. III, da Constituição Federal dispõe que lhe compete receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional da própria instituição onde teria ocorrido a irregularidade. O Conselho pode, ainda, avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.

24. Desse modo, não se inclui entre as competências do TCU apreciar a conduta de juízes e procuradores quando no exercício das atividades finalísticas de seus cargos. Nessa linha, há os seguintes julgados do TCU:

Não se inclui dentre as atribuições constitucionais ou legais do TCU, no exercício do controle externo, a apuração ou apreciação de infração funcional de agente público não caracterizada como ato de gestão financeira ou da qual não tenha resultado dano ou prejuízo ao erário (Acórdão 576/2010-TCU-Plenário, rel. André de Carvalho).

Não é competente o Tribunal de Contas da União, jurisdição constitucional especializada, para determinar diretamente a instauração ou para controlar resultados de sindicâncias ou de procedimentos administrativos disciplinares, porquanto tais poderes não se subsomem às competências constitucionais e legais de que é detentor (Acórdão 2.906/2009-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro).

25. Portanto, além do requisito indiciário (arts. 235 do Regimento Interno do TCU e 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014), também não se encontra presente o requisito da competência do TCU (art. 235 do Regimento Interno do TCU). Sendo assim, cabe proposta de não conhecimento da representação, por não atendimento de requisitos de admissibilidade.

26. Observe-se que não se trata de negativa de prestação jurisdicional. Assim como os demais entes públicos, o TCU tem sua atuação vinculada pelo princípio da eficiência, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Em busca dessa eficiência, o TCU adota sistemática de planejamento e gestão da estratégia. Trata-se de um conjunto de práticas gerenciais, particularmente planos institucionais, voltadas à obtenção de melhores resultados a partir de recursos naturalmente limitados.

27. Segundo o item 65 das Normas de Auditoria do TCU – que aderem às normas da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) –, o planejamento das fiscalizações

“deve documentar e justificar as seleções realizadas, calcando-se em modelos que incluam métodos de seleção, hierarquização e priorização fundamentados em critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade”.

28. Portanto, por dever constitucional de eficiência, o TCU deve priorizar a realização de ações de controle que atendam a determinados requisitos. No presente caso, na presente oportunidade, não se verificou a presença desses requisitos.

29. Não obstante, mesmo diante de expedientes desacompanhados de indícios, as unidades técnicas do TCU promovem busca própria de indícios nas fontes de informação disponíveis. Avalia-se, ainda, a presença dos requisitos de relevância, materialidade, risco e oportunidade.

30. Como resultado, não raro, as unidades técnicas transformam os expedientes externos em representações das próprias unidades. O procedimento tem fundamento no art. 237, inc. VI, do Regimento Interno do TCU. No presente caso, contudo, não se identificaram indícios ou justificativas que amparem a abertura de investigação. A questão também esbarra na falta de competência do TCU para apreciar a conduta funcional de membros do Judiciário e do Ministério Público.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

31. Em 9/2/2021, em expediente endereçado ao Ministro Bruno Dantas, o representante requereu que fosse solicitado compartilhamento de informações com órgãos do Judiciário. Pediu, ainda, que fossem realizadas oitivas das empresas Alvarez & Marsal e Odebrecht S.A. e que fosse avaliada a suspensão cautelar de pagamentos à empresa Alvarez & Marsal, no âmbito da recuperação judicial da empresa Odebrecht S.A. (peça 13, p. 2-3).

32. Esses pedidos decorreram do fato de que a relatoria deste processo fora originalmente atribuída ao Ministro Bruno Dantas, relator de dois outros processos de temas que seriam correlatos, os TCs 016.991/2015-0 e 035.857/2015-3.

33. Contudo, o Ministro Bruno Dantas acolheu sugestão da titular da SecexAdministração de que o processo fosse redistribuído para o relator da unidade jurisdicionada no biênio 2021-2022, Ministro Aroldo Cedraz, que também anuiu à proposta (peças 15-17 e 26-28). Desse modo, os pedidos perderam seus objetos.

34. À peça 19, consta expediente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) solicitando ingresso nos autos na condição de interessada. Como motivação para o pedido, a ANPR alega que, a despeito da representação especificar a Operação Lava a Jato, o caso poderia, eventualmente, produzir efeitos sobre direitos e interesses coletivos da categoria que representa (peça 19, p. 1-2).

35. A ANPR entende que, mesmo que se tratasse apenas dos interesses dos procuradores diretamente atuantes na operação, seria legítimo o seu ingresso. Isso porque o art. 3º, inc. IV, do seu estatuto prevê que uma das finalidades da associação é “defender seus associados, judicial e extrajudicialmente perante autoridades públicas” (peça 19, p. 2-3).

36. Em anexo ao pedido, foram encaminhados termo de procuração dos advogados que firmaram o documento (peça 21), comprovação de inscrição e de situação ativa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (peça 20), ata da assembleia de constituição (peça 22) e estatuto (peça 23).

37. Acerca do ingresso de interessado em processo do TCU, o art. 146, *caput* e § 1º, do Regimento Interno requer pedido fundamentado, com demonstração de razão legítima para intervir no processo.

38. Na jurisprudência do TCU, é reconhecida a legitimidade das associações de servidores para atuarem como interessadas;

É possível admitir o ingresso de associação em processo do TCU na condição de *amicus curiae* (Acórdão 1.659/2016-TCU-Plenário, rel. Ana Arraes).

As associações de servidores têm legitimidade para atuarem como interessadas em processos no TCU, em homenagem ao princípio da racionalidade processual (Acórdão 1.180/2009-TCU-Segunda Câmara, rel. Raimundo Carreiro).

Para ingressar como interessada em processos do TCU, entidade de classe deve demonstrar causalidade direta entre a decisão a ser proferida e eventual alteração no seu patrimônio jurídico, ou especificar a sua relação jurídica com o processo que está sendo examinado (Acórdão 2.090/2011-TCU-Plenário, rel. Aroldo Cedraz).

39. No caso ora tratado, o estatuto da ANPR registra que, entre as finalidades para as quais foi constituída, consta propugnar pelos interesses de seus sócios. Destina-se, ainda, a colaborar com o Estado para a solução de questões relativas ao exercício das funções atribuídas aos procuradores. E defender seus associados, judicial e extrajudicialmente perante autoridades públicas.

40. Tais finalidades da ANPR atribuem-lhe legitimidade e motivação para atuar no presente processo, uma vez que a representação questiona a conduta funcional de procuradores. Desse modo, o processo poderia, em tese, ter implicações no exercício futuro das atribuições por parte de seus associados.

41. Ante o exposto, com fundamento no art., 146, *caput*, do Regimento Interno, propõe-se que seja deferido o pedido de ingresso no processo formulado pela ANPR.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) não conhecer o expediente à peça 1 como representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade dos arts. 235, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU) e 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) deferir o pedido de ingresso no processo formulado pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), nos termos do art. 146, *caput*, do Regimento Interno do TCU;

c) determinar liminarmente o arquivamento do processo, com fundamento nos arts. 235, parágrafo único, e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU e 105, parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014;

d) dar ciência ao representante e à ANPR.

2. A Representação foi pautada na sessão telepresencial do Plenário de 17 de novembro de 2021, por relação, tendo sido adiada a sua apreciação em face do pedido de vista formulado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas, pelo prazo de 60 (sessenta) dias.

3. Ato contínuo, o processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão do Plenário de 23 de fevereiro de 2022 e, posteriormente, transferido para a sessão do Plenário de 9 de março de 2022.

É o Relatório.

VOTO

Como visto no Relatório, trata-se de Representação formulada pelo Exmo. Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, versando sobre possíveis práticas ilegítimas de Procuradores da República no âmbito da Força Tarefa da Operação Lava a Jato, bem assim do ex-Juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba, supostamente configurando *revolving door* – movimento de agentes públicos de alto escalão para empregos na iniciativa privada e vice-versa – e *lawfare* – instrumentalização do Direito para prejudicar pessoa física ou jurídica.

2. A Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdministração analisou a matéria e asseverou que foi cumprida a quarentena determinada pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República, relativamente ao ex-titular do referido Juízo e ex-Ministro da Justiça, por ocasião do ingresso da referida autoridade na consultoria Alvarez & Marsal, administradora judicial da empresa Odebrecht S.A., concluindo, ao final, não haver indícios de irregularidade e o alegado conflito de interesses.

3. Quanto à questão do *lawfare*, a unidade instrutiva anotou que não foi apresentada informação, pelo representante, quanto às normas e aos princípios infringidos e no âmbito de quais processos.

4. A unidade técnica procedeu também ao exame dos resultados apresentados pela referida Operação, em termos de recuperação de valores ao erário, bem como relativamente aos gastos da Força Tarefa.

5. Também foram avaliadas as competências constitucionais atribuídas ao TCU, vis-à-vis os fatos narrados na inicial, sendo anotado na instrução da SecexAdministração que não resta prevista, para o órgão de controle externo, a apreciação da conduta de membros do Poder Judiciário ou do Ministério Público da União, nos contornos apresentados.

6. Por derradeiro, a unidade técnica asseverou não haver identificado indícios ou justificativas aptos a amparar a abertura de investigação, endereçando proposta de encaminhamento no sentido de: i) não conhecer da Representação, por supostamente não atender aos requisitos de admissibilidade; ii) deferir do pedido de ingresso, no processo, formulado pela Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR; e iii) determinar liminarmente o arquivamento dos autos.

7. O processo foi inicialmente pautado na sessão Telepresencial do Plenário de 17/11/2021, por relação, tendo em vista a proposta apresentada pela unidade instrutiva e os elementos de convicção dispostos àquela data, tendo sido adiada a sua apreciação em face do pedido de vista formulado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas, pelo prazo de 60 (sessenta) dias.

8. Posteriormente, Sua Excelência fez encaminhar a meu gabinete o seu Voto Revisor, bem assim o elucidativo despacho proferido em 22/2/2022 no âmbito do TC 006.684/2021-1 (Representação), contendo também requerimento do Exmo. Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado para a “apuração de prejuízos ocasionados aos cofres públicos pelas operações supostamente ilegais de membros da Laja Jato de Curitiba e do ex-Juiz Sergio Moro, mediante práticas ilegítimas de *revolving door*, afetando a empresa Odebrecht S.A., e *lawfare*, conduzido contras pessoas investigadas nas operações efetivadas no âmbito da chamada Operação Lava Jato.”

9. Sua Excelência abre divergência quanto à proposta liminar de arquivamento apresentada pela unidade instrutiva nesta oportunidade e traz importantes considerações sobre a matéria, em especial quanto ao alcance da jurisdição do TCU e à necessidade de aprofundamento das apurações, bem assim propõe o sobrestamento destes autos até o deslinde do processo de sua relatoria, podendo haver algum tipo de conexão entre eles, ou, alternativamente, o apensamento do presente processo ao TC 006.684/2021-1.

10. Por seu conteúdo esclarecedor para o entendimento da questão que envolve a Representação, bem assim quanto à conexão e continência que também vislumbro com os presentes autos, permito-me reproduzir parte do despacho proferido pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas:

“7. Segundo o Ministério Público de Contas, agentes públicos que atuaram na homologação de acordo de leniência com o grupo Odebrecht teriam contribuído para a situação de insolvência da empresa e agido com conflito de interesse, atuando em processo judicial com repercussões na esfera econômico-financeira da empresa e, posteriormente, no processo de recuperação judicial do grupo empresarial (peça 7).

8. Com base nos elementos apresentados pelo Ministério Público de Contas, determinei a constituição deste processo de representação, assim como a realização, em caráter de colaboração, de diligências perante o Supremo Tribunal Federal e junto ao juízo em que tramita o processo de recuperação judicial do grupo empresarial (peça 1). Também oportuneizei a manifestação da administradora judicial nomeada pelo juízo (Alvarez & Marsal).

9. Foram compartilhadas pelo eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, transcrições de conversas de Procuradores da República obtidas na operação *Spoofing* (peça 22). Também foram compartilhadas pela 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Estado de São Paulo informações sobre a escolha e honorários da administradora judicial da recuperação judicial do grupo Odebrecht (peça 24).

10. Ao receber as informações acerca do início das apurações por este Tribunal o juízo da recuperação judicial adotou medida acautelatória, tendo determinado que as recuperandas passassem a “depositar nos autos da recuperação judicial os honorários que vêm sendo recebidos pelo administrador judicial, até a prestação de informações no processo judicial e até o desfecho do procedimento instaurado perante o TCU”.

11. A partir dessas informações iniciais disponíveis nos autos naquele momento, o auditor responsável pela instrução do processo concluiu que ainda não havia “nenhuma comprovação da existência de conflitos de interesse ou que represente dano ou ato irregular, ilegítimo ou antieconômico” (peça 47). Em entendimento diverso, o Ministério Público complementou a inicial, requerendo informações adicionais que possibilitassem o aprofundamento das apurações (peça 56).

12. Examinando ambas as posições, acolhi o pedido do Ministério Público de Contas e determinei a obtenção junto à Alvarez & Marsal do contrato de prestação de consultoria celebrado com o ex-juiz Sérgio Moro. Determinei, ainda, a obtenção, junto às corregedorias dos tribunais de justiça, dos processos em que a Alvarez & Marsal atua, ou tenha atuado, como administradora judicial, a partir de 2013, em uma perspectiva de evolução cronológica (peça 57).

13. A Alvarez & Marsal encaminhou então a relação de processos em que atua como administradora judicial e os respectivos honorários (peças 60 a 87 e peças 142 e 143).

14. Em seguida, considerando a natureza das informações constantes do processo e o papel exercido pelo administrador judicial, acolhi pedido formulado pelo Ministério Público (peça 150) e determinei a retirada do sigilo de todos os documentos do processo (peça 170).

15. Na peça 173, após analisar o acervo documental do processo, o membro do Ministério Público de Contas relatou que “a Alvarez & Marsal recebeu cerca de R\$ 40 milhões de empresas condenadas na Lava Jato, sendo 1 milhão por mês da Odebrecht e Ativos (antiga agroindustrial), 150 mil da Galvão Engenharia, 97 mil da OAS e 115 mil mensais do Estaleiro Enseada (dados conforme peça 143 dos autos)”.

(...)

22. O membro do Ministério Público autor da representação informa que teve oportunidade de analisar fatos novos e reafirma “a necessidade de apuração do caso pela Receita Federal” (peça 182).

23. Nesse sentido, informa ter dirigido expediente ao Secretário Especial da Receita Federal do Brasil para que aquela autoridade adote medidas diante de possíveis irregularidades relacionadas aos fatos apurados nestes autos. Os fatos narrados ao Secretário Especial da Receita Federal do Brasil são os seguintes (peça 183):

“a) Inconsistência dos documentos comprobatórios

A apresentação da íntegra dos dois contratos (o celebrado por MORO CONSULTORIA com A&M-Brazil-DI e o celebrado por Sérgio Fernando Moro com A&M-US-DI) seria a única forma de comprovar a remuneração pactuada, já que os recibos isolados (além de inconclusivos no caso dos

emitidos nos EUA) provam os valores neles registrados, mas não a inexistência de outros, referentes a verbas da mesma ou de outra natureza;

b) (IN) existência Declaração de Saída Definitiva do País

Há de se averiguar se o Sr. Sérgio Moro realizou sua transferência de residência para os Estados Unidos, já que caso Sérgio Moro, ao transferir-se para os EUA, não tenha feito declaração de saída definitiva do Brasil (tornando-se não residente para efeitos fiscais), deverá declarar e tributar também aqui os rendimentos recebidos de A&M-US-DI.

c) (IN) existência de visto americano para trabalho

Há de se avaliar a existência de visto americano para trabalho, diante de possível autuação para a exigência de IRRF por pagamento sem causa;

d) Averiguação da tributação pelo lucro real pela empresa e;

e) Suposta utilização de pejetização pelo Sr. Sérgio Moro a fim de reduzir a tributação incidente sobre o trabalho assalariado.”

16. O Ministério Público de Contas registrou ainda que a Alvarez & Marsal estava se negando a apresentar a totalidade das informações requeridas por este Tribunal, embora haja claro interesse público na matéria, sobretudo em razão do “possível conflito de interesse do agente (ex-juiz) que, em um primeiro momento, atua em processo judicial com repercussões na esfera econômica e financeira da empresa e que, posteriormente, auferir renda, ainda que indiretamente, no processo de recuperação judicial para o qual seus atos podem ter contribuído”.

17. Assim, o Ministério Público propôs que este relator ratificasse junto à Alvarez & Marsal a apresentação de toda documentação relativa ao rompimento do vínculo de prestação de serviços com o ex-juiz Sérgio Moro, incluindo datas das transações e valores envolvidos. Além disso, sugeriu que fossem adotadas medidas no mesmo sentido junto ao ex-juiz, ao Banco Central do Brasil (Bacen) e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

18. Em pronunciamento à peça 177, considerei que o Tribunal detém competência para determinar as medidas sugeridas pelo Ministério Público de Contas, mas elas deveriam ser adotadas somente em último caso. Naquela oportunidade, decidi por utilizar as ferramentas existentes à disposição deste Tribunal, tal como sistemas informatizados e o acesso a bancos de dados de órgão da administração, ou mesmo outras ações de inteligência.

19. Assim, determinei a adoção de uma série de providências pela Secretaria- Geral de Controle Externo (Segecex) para que, com apoio das suas unidades de inteligência e investigação, buscasse identificar vínculos estabelecidos entre o ex-juiz Sérgio Moro e a Alvarez & Marsal, ou ainda com outras empresas envolvidas na Operação Lava-Jato.

(...)

28. A partir de informações preliminares, a unidade instrutora concluiu que os fatos relatados ainda careciam de maior comprovação, não sendo suficiente o conjunto probatório disponível para caracterizar irregularidades.

29. Complementando a inicial que fora por ele apresentada, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, membro do Ministério Público de Contas, veio aos autos novamente para requerer medidas adicionais com vistas a aprofundar as apurações e assegurar o possível ressarcimento do erário, o que entendi apropriado diante dos fatos indicados.

30. O que se verifica, portanto, é que **o processo ainda se encontra em fase preliminar, com apurações em curso, sem que tenha havido qualquer análise exaustiva, manifestação conclusiva ou que tenha se realizado algum tipo de auditoria** sobre o tema.

(...)

32. Se por um lado, a documentação já constante dos autos ainda não caracteriza as irregularidades apontadas na inicial, ela é **mais do que suficiente para justificar a continuidade das investigações**, considerando a fase preliminar em se encontra o processo, sem prejuízo de representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados no curso das investigações, conforme imperativo constitucional (art. 71, inciso XI).

33. É preciso ficar claro que as normas que regem o processo no Tribunal de Contas da União preveem que as apurações tenham início a partir de indícios de irregularidades (arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU).

34. Ao final das apurações, uma vez confirmada a ocorrência de dano ao Erário, o processo é convertido em tomada de contas especial a fim de obter o ressarcimento (art. 47 da Lei 8.443/1992).

35. Ainda que não tenha havido dano propriamente dito, a constatação de irregularidade pode, por si só, levar à aplicação de penalidades e à expedição de determinações, dentre outras medidas. Se porventura o TCU identificar que os fatos que estão sobre a sua competência configuram também outros tipos de ilícitos, tem o dever de representar ao respectivo Poder competente.

36. Seguindo essa lógica, quando o Tribunal recebe uma representação do Ministério Público Federal, do Ministério Público de Contas, de Parlamentar, de outro Tribunal de Contas, de equipe de auditoria ou de servidor público, acerca de algum tipo de desvio cometido, pode ser que ao final das apurações o processo seja convertido em TCE ou os responsáveis sancionados.

37. Pode ocorrer também de, ao seu término, o responsável demonstrar não ter descumprido qualquer dispositivo de competência do TCU, mas restarem infrações de ordem penal, tributária, disciplinar ou de outra disciplina. Nessa hipótese, o TCU encaminha os elementos ao órgão competente.

38. Nesse sentido, é da própria sistemática dos processos do TCU e, portanto, absolutamente corriqueiro, que o Tribunal aprecie toda semana diversos processos seguindo essa lógica.

39. Adentrando aos aspectos suscitados nesta representação, eles são evidentemente complexos e tangenciam aspectos não totalmente sob a jurisdição desta Corte, como a prática de atos judiciais típicos, o auferimento de renda sob a perspectiva da tributação, o controle propriamente disciplinar sobre a conduta de magistrados e a existência de relações erigidas sob o manto do direito privado.

40. Mas estou convicto de que o quadro fático que vem sendo desnudado a partir das informações preliminares apresenta diversos espaços de atuação para o Controle Externo, tanto no que diz respeito à atividade administrativa praticada no exercício da função judicial, quanto à prática de qualquer ato de que possa resultar dano ao Erário.

41. Não há qualquer dúvida de que a jurisdição do Tribunal abrange qualquer pessoa física, órgão ou entidade utilize, gerencie ou administre bens públicos federais ou assuma obrigações de natureza pecuniária em nome da União. Da mesma forma, aqueles que derem causa a irregularidade de que resulte dano ao Erário (Lei 8.443/1992, art. 5º, incisos I e II).

42. Também não se pode olvidar da larga atuação que o Tribunal vem desenvolvendo sobre os acordos que possam envolver transações que afetem de alguma maneira o erário federal.

(...)

45. Não só a jurisprudência do TCU é pacífica a esse respeito como o Supremo Tribunal Federal reconhece a nossa competência para obter a reparação de danos ao erário, mesmo nos casos em que houve a celebração de acordo de leniência (MS 35.435/DF, MS 36.173/DF, MS 36.496/DF e MS 36.526/DF; Supremo Tribunal Federal; Segunda Câmara; rel. Ministro Gilmar Mendes. Sessão 26/5/2020):

‘Destaco, no entanto, que esse entendimento de modo algum suprime a realização da missão institucional do TCU. Como já destacado, o próprio microsistema anticorrupção reconhece que a celebração do acordo de leniência em si não esgota o dever jurídico de reparação integral do dano ao erário. Esse é o sentido do art. 16, § 3º, da própria Lei Anticorrupção, o qual deixa claro que “o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado’. (destaques acrescidos)

46. Conforme consignado na petição que deu início a este processo, investiga-se a possível ocorrência de conflito de interesse na medida em que o ex-juiz, em um primeiro momento, atuou em processo judicial com repercussões na esfera econômica e financeira da empresa e, posteriormente, passou a auferir renda, ainda que indiretamente, no processo de recuperação judicial para o qual seus atos podem ter contribuído.

47. Também foi suscitado que a atuação do ex-juiz pode ter repercutido no ressarcimento ao erário de valores devidos pela empresa em face do próprio acordo de leniência firmado.

(...)

52. A história do acordo de leniência da Odebrecht, maior empresa enredada na Operação Lava-Jato é cercada de atos atípicos, como por exemplo a tentativa de cerceamento da atuação de órgãos de controle e fiscalização como o TCU e a Receita Federal, por iniciativa do Ministério Público Federal e com a chancela do então juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba, decisão estranhamente tomada sob sigilo, que somente foi revogada quando a imprensa brasileira deu cobertura do escândalo que ela significava e que o Presidente do TCU, ministro Raimundo Carreiro, peticionou solicitando a revogação.

53. Esse rol de perplexidades poderia ter se encerrado por aí, mas não foi o caso. Enquanto os procuradores da Operação Lava-Jato, liderados pelo Procurador da República Deltan Dallagnol alardeavam os bilhões de reais devolvidos ao Erário, as empresas do grupo Odebrecht entraram com pedido de recuperação judicial, o que significava que todos os créditos da União passavam à categoria de quirografários e, portanto, iriam para o fim da fila de preferência no caso de falência do grupo.

54. Com o pedido de recuperação judicial a empresa passou a deter como administradora uma empresa que posteriormente veio a contratar o juiz que homologou o acordo. Tal fato, que ao final das apurações pode se mostrar como lícito, no mínimo revela uma cadeia de coincidências que merecem um olhar mais atento daqueles que desejam que os negócios de estado sejam tratados às claras, e não em sigilo ou na coxia.

55. Cabe ressaltar que, no âmbito do mencionado acordo de leniência, houve a tentativa de restringir a aplicação de sanções por este Tribunal, ou limitar o uso de provas anteriormente compartilhadas.

56. Encarando a questão sob outra perspectiva, o administrador judicial atua como auxiliar do juízo da recuperação, conforme consignei em despacho anterior, desempenhando funções em regime de colaboração com o Poder Público, exercendo relevante função de interesse público.

(...)

63. Sob diversas óticas a partir das quais se abordem o quadro factual relatado pelo Ministério Público de Contas, fica evidente o interesse público nessa matéria. Por isso, cabe ao Tribunal obter informações acerca dos fatos que conduziram o grupo empresarial a essa situação econômica, assim como sobre as razões que levaram a Alvarez & Marsal a contratar especificamente o agente público que homologou o acordo de leniência firmado pelo grupo que posteriormente entrou em recuperação judicial, e que teve participação nos atos que levaram a empresa a essa situação.

64. É preciso ter a perfeita compreensão desses fatos para certificar a ocorrência ou não de qualquer tipo de conflito de interesse, desvio de finalidade ou, mais grave, dano ao erário.

65. Sem qualquer sombra de dúvida, portanto, a representação abrange fatos que são da competência desta Corte de Contas. Ainda que se possa alegar que algum aspecto possa escapar à sua jurisdição, o fato de haver entrelaçamento com matéria claramente de competência do TCU justifica a continuidade das apurações em curso, sem prejuízo de o Tribunal representar aos poderes competentes.

66. As conclusões obtidas a partir das apurações ainda em curso é que vão delimitar com precisão a adequada condução dessas questões pelo Tribunal de Contas da União.

67. É preciso ficar claro ainda que o fato de uma determinada matéria não ser, *a priori*, competência deste Tribunal, não significa que o TCU não possa obter dados e informações daquela disciplina junto a outros órgão e entidades da Administração Pública, desde que ela se preste a contribuir para as fiscalizações a cargo do Controle Externo.

68. Portanto, é corriqueiro que o Tribunal tenha acesso a uma variada gama de bancos de dados e sistemas da Administração Pública, faça requisições ou circularize informações, para elucidar fatos em apuração no âmbito das competências constitucionalmente outorgadas ao TCU.

69. É preciso iluminar todos esses pontos pois, embora seja esperado que os investigados tenham interesse em precipitar a interrupção do curso natural da fiscalização, o fato é que este é o momento próprio para as apurações que estão sendo realizadas.

70. E o adequado delineamento da atuação do Tribunal nesta intrincada matéria somente será possível após a completa compreensão dos fatos que efetivamente ocorreram, bem como de sua comprovação.”

11. De acordo com a processualística desta Corte de Contas, a teor do disposto na **Resolução TCU 259/2014**:

“Art. 2º Para efeitos desta Resolução, considera-se: (NR) (Resolução-TCU nº 321, de 28/10/2020)

I - **apensamento definitivo**: união definitiva de um ou mais processos a outro processo (considerado principal), desde que seus objetos sejam comuns, total ou parcialmente ou que possua relação de conexão ou continência;

(...)

VII - **conexão**: quando houver identidade ou vínculo entre os objetos de controle (conexão pela causa de pedir) de dois ou mais processos em trâmite;

VIII - **continência**: relação existente entre dois ou mais processos, quando seus objetos de controle forem comuns, total ou parcialmente, e um dos processos for de maior abrangência que o outro;

XXVI - **objeto de controle:** para fins de reconhecimento da conexão e continência, consideram-se objetos de controle os negócios jurídicos celebrados pelo governo (a exemplo de contratos, convênios, contratos de repasse, termos de parceria) e os procedimentos destinados à sua celebração, assim como os atos administrativos e as despesas públicas que podem ser individualizados e controlados por meio da atividade de controle externo do TCU.(AC)(Resolução-TCU n° 321, de 28/10/2020) (Renumerado) (Resolução-TCU n° 326, de 10/3/2021)

(...)

Art. 36. **Processos que tenham relação de conexão ou continência poderão ser apensados definitivamente ou temporariamente, desde que seja conveniente a tramitação conjunta.** (NR) (Resolução-TCU n° 321, de 28/10/2020)

Parágrafo único. O apensamento de processo em papel a autos eletrônicos deve ser precedido da conversão do processo para meio eletrônico, conforme procedimentos descritos em normativo específico.

Art. 37. O apensamento de um processo a outro, quando definitivo, implica o encerramento do processo apensado e, quando provisório, requer a manutenção de ambos os processos como “aberto”.

Art. 38. Sempre que for necessário ou conveniente, poderá ocorrer o desapensamento de processo, o qual, na hipótese de apensamento definitivo, será reaberto, fazendo-se nele incluir os atos processuais a ele relativos, praticados nos autos do processo ao qual estava apensado.

Parágrafo único. A responsabilidade pela instrução e a relatoria do processo desapensado caberão, respectivamente, à unidade técnica e ao relator que detinham essa condição anteriormente ao apensamento.

Art. 39. O apensamento e o desapensamento serão registrados nos processos envolvidos mediante termos a eles juntados.

Art. 40. O apensamento ou desapensamento de processos pode ser determinado:

I – **pelo Plenário, em qualquer caso;**” (destaquei)

(...)

12. Nesse contexto, verifico que a Representação objeto do TC 006.684/2021-1 se apresenta com maior amplitude ante as questões referentes a possível **revolving door** e **lawfare**, se encontrando em adiantada fase de apuração quanto à conduta dos jurisdicionados, inclusive com o endereçamento de expedientes à Procuradoria-Geral da República, Secretaria Especial da Receita Federal, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública, podendo advir atos e fatos que estejam diretamente circunscritos à jurisdição desta Corte, a demandar a necessária ação de controle.

13. Assim, em face dos esclarecimentos apresentados por Sua Excelência, vejo como adequada a proposta do Exmo. Revisor, de apensamento destes autos àqueles, tendo em vista o judicioso despacho proferido no TC 006.684/2021-1.

14. Após detida reanálise dos fundamentos que me levaram a acolher a proposta inicial de não conhecimento da causa, verifico presente, sopesando a jurisprudência debatida nos autos e os novos elementos trazidos a lume, a necessidade de aprofundamento das questões postas na inicial.

15. Quanto ao pedido de ingresso nos autos, apresentado pela Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, julgo que pode ser apreciada em momento posterior ao apensamento ora proposto, juntamente com mais elementos no processo e o descortino de questões autorizadoras da referida intervenção.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2022.

AROLDO CEDRAZ
Relator

VOTO REVISOR

Cuidam os autos de representação de autoria do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado acerca de indícios de práticas ilegítimas de procuradores da república que integraram a força tarefa da Operação Lava-Jato, bem como do ex-juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba, com potencial dano ao erário relacionado às repercussões da recuperação judicial de empresas do grupo Odebrecht e ao eventual desperdício de recursos públicos despendidos no âmbito da aludida operação.

2. Na sessão do dia 17/11/2021, o eminente relator, Ministro Aroldo Cedraz, submeteu o processo a este colegiado acompanhando a proposta formulada pela unidade instrutora no sentido de não conhecer da representação e arquivá-la por não preencher os requisitos de admissibilidade, notadamente quanto à suposta ausência de indícios das irregularidades noticiadas pelo Subprocurador-Geral.

3. Naquela oportunidade, pedi vista dos autos para avaliar eventuais repercussões com processo da minha relatoria em que se apura, dentre outras questões, o eventual conflito de interesse na atuação do ex-juiz da 13ª Vara Federal de Curitiba junto à administradora judicial em processo de recuperação judicial de empresas do grupo Odebrecht que tramita na 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Estado de São Paulo. (TC 006.684/2021-1).

4. Após examinar as irregularidades noticiadas pelo Membro do MPTCU autor da representação, entendo não ser o caso de arquivamento do processo nesta oportunidade.

5. No processo da minha relatoria em que se apura potencial conflito na atuação do ex-juiz, bem como possível dano ao erário (TC 006.684/2021-1), os elementos até então obtidos, assim como levantamentos que estão sendo produzidos por unidades deste Tribunal, têm evidenciado a necessidade de se aprofundar as apurações. Inclusive, pode haver algum tipo de conexão entre a matéria objeto desses processos, o que ainda precisa ser mais bem avaliado.

6. Portanto, a minha sugestão ao nobre relator é no sentido de, em vez de arquivar prematuramente estes autos, sobrestá-lo até que as apurações levadas a efeito no TC 006.684/2021-1 possam delinear melhor todo esse quadro.

7. Alternativamente, considerando a conexão entre as matérias em apuração, pode ser o caso de promover a sua reunião, mediante o apensamento destes autos ao TC 006.684/2021-1, visto que este último encontra-se com tramitação mais acelerada, tendo sido efetuadas diversas diligências, oitivas, além de existir levantamento de informações ora em curso.

8. Feitas essas considerações, submeto a questão à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de março de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor

ACÓRDÃO Nº 534/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.262/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante/Interessada.
 - 3.1. Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
 - 3.2. Interessada: Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR.
4. Órgão/Entidade: Ministério Público da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Revisor: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado.
8. Representação legal: Carlos Mohn Roller (62.938/OAB-DF), Felipe de Oliveira Mesquita (34.673/OAB-DF) e outros, representando Associação Nacional dos Procuradores da República.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, versando sobre suposta atuação ilegítima no âmbito da Força Tarefa da Operação Lava Jato e da 13ª Vara Federal de Curitiba.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. com fundamento nos arts. 2º, incisos I, VII, VIII; 36; 37; 40, inciso I, da Resolução TCU 259/2014, determinar o apensamento definitivo do presente processo ao TC 006.684/2021-1;
 - 9.2. dar ciência ao representante e demais interessados.
10. Ata nº 9/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2022 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0534-09/22-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas (Revisor), Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral