



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3133 - RS (2022/0195929-6)

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**  
**REQUERENTE** : UNIÃO  
**REQUERIDO** : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO  
**INTERES.** : DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL  
**ADVOGADOS** : ARTHUR LIMA GUEDES - DF018073  
ANTONIO HENRIQUE MEDEIROS COUTINHO - DF034308  
GILBERTO MENDES CALASANS GOMES - DF043391  
MARIANA CARVALHO CRAVEIRO TEIXEIRA MOREIRA -  
DF068143

### DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pela UNIÃO contra decisão proferida no Procedimento Comum n. 5033048-90.2022.4.04.7000/PR, em trâmite na 6ª Vara Federal de Curitiba, mantida pela decisão prolatada na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 5025349- 96.2022.4.04.0000/PR, em tramitação no Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Narra que, na origem, foi proposta ação anulatória por Deltan Martinazzo Dallagnol contra a União objetivando invalidar o Acórdão n. 1.642/2022, prolatado pela unanimidade da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, como também com o fim de invalidar despacho subsequente do relator de tal processo, que determinou a citação dos possíveis responsáveis pelo emprego de verbas públicas na gestão administrativa da força-tarefa da Operação lava-jato em Curitiba, com relação exatamente à concessão de diárias e passagens a membros do Ministério Público Federal integrantes de tal força-tarefa.

Relata que a parte adversa defende que, ao ser determinada a conversão do procedimento em tomada de contas especial, com citação de corresponsáveis, não teria sido levada em conta a qualidade da atuação da parte contrária, autor da ação anulatória em comento, no âmbito da força-tarefa, porquanto, segundo defende, não teria sido responsável pela fixação do modelo das forças-tarefas nem tampouco teria sido responsável formal pela solicitação das múltiplas indenizações por diárias e passagens recebidas por integrantes do MPF.

Destaca que o procedimento de tomada de contas especial aponta a

necessidade de correção de despesas no montante de R\$ 2.831.808,53.

Sustenta que a decisão impugnada representa efetiva lesão à ordem pública, sob o aspecto da ordem administrativa, uma vez que impede o exercício legítimo das atribuições constitucionais e legais, no âmbito do controle externo da aplicação dos recursos públicos do Tribunal de Contas da União, destacando que o acórdão colegiado da Corte de controle externo tão somente determina exame mais aprofundado da questão, sem nenhuma consideração final e definitiva quanto ao mérito da regularidade da aplicação de recursos públicos.

Ressalta o risco severo de efeito multiplicador em situações análogas, o que culminará em risco à consecução das atividades constitucionais do Tribunal de Contas da União, sobretudo com relação ao controle externo das contas públicas.

Assevera que o acórdão e o ato do relator impugnados na ação anulatória em referência são atos preliminares que não tratam do mérito das responsabilidades a que estarão eventualmente submetidos os agentes públicos citados, apenas dizem respeito à análise indiciária da presença de possível uso irregular de dinheiro público, o que é, portanto, segundo argumenta, incapaz de gerar qualquer gravame ao autor da demanda originária.

Destaca o entendimento jurisprudencial no sentido de que a mera instauração de tomada de contas especial, com a citação de possíveis responsáveis, para fins de apuração de potencial dano ao erário, por ser revestida de caráter preliminar, não evidencia violação de direito líquido e certo das partes investigadas.

Sustenta, ainda, que não configura pressuposto para a instauração do processo de tomada de contas especial a certeza absoluta e inexpugnável acerca do débito inicialmente apurado e dos agentes públicos que lhe deram ensejo.

Relata que foi possível identificar que aproximadamente 80% do montante gasto à título de diárias e passagens na força-tarefa da lava-jato teve como beneficiários oito Procuradores da República.

Cita exemplos dos gastos efetuados, destacando o caso de Procurador da República, não morador no Estado do Paraná, cujo deslocamento à capital curitibana no período de 2014 a 2021 resultou no pagamento de R\$ 438 mil em diárias, além do dispêndio de R\$ 70 mil em passagens.

Em primeira instância, foi proferida a seguinte decisão, deferindo o pleito da parte adversa (fls. 73-80):

O autor requer a concessão de tutela de urgência a fim de que seja determinada a suspensão da tramitação do TC 006.470/2022-0 até o julgamento de mérito da presente ação.

Deduz a sua pretensão de acordo com os seguintes fundamentos: a) em

31/07/2020, foi autuada a Tomada de Contas 026.909/2020-0 no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), processo que reúne Representações formuladas por parlamentares e por procurador do Ministério Público junto ao àquela Corte de Contas; b) discute-se ali, essencialmente, a opção administrativa adotada pela Procuradoria Geral da República (PGR) consubstanciada na autorização para o pagamento de passagens e diárias aos Procuradores da República que, lotados em outras cidades brasileiras, foram indicados para atuarem em Curitiba, onde se desenvolveriam os trabalhos da denominada Operação Lava Jato; c) alega-se basicamente que, ao invés de ter autorizado o pagamento de passagens e diárias, a Procuradoria Geral da República deveria ter promovido a remoção de tais Procuradores para Curitiba, opção que seria supostamente mais econômica e menos onerosa aos cofres públicos; d) após a realização de diligências junto à Procuradoria Geral da República (PGR), foi então lançada nos autos instrução pela Unidade Técnica responsável pelo caso – SecexAdministração – que não constatou qualquer irregularidade nos procedimentos administrativos e financeiros adotados pela PGR em relação à Operação Lava Jato, conforme se vê nas seguintes conclusões daquele órgão interno do TCU; e) contrariando porém o entendimento da Unidade Técnica – e, com todas as vênias, sem razão alguma - o Ministro Relator, Bruno Dantas, em 31/08/2021, determinou a continuidade da instrução do processo para que fosse apurada “a diferença entre os custos com diárias e passagens e aqueles que teriam sido despendidos caso fosse realizada a remoção dos principais procuradores que atuaram na força-tarefa”; f) tratava-se de diligência reforçada posteriormente em 09/11/2021 (Doc. 04) e que a instrução da SecexAdministração, de 14/12/2021, apontou nunca ter sido devidamente concluída (Doc. 05); g) na mesma oportunidade, data vênias de maneira indevida, o eminente Relator determinou viesse aos autos nova manifestação do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado – formulador aliás de uma das Representações –, em que pese tenha sido sorteado outro Procurador, Rodrigo Medeiros de Lima, para atuar como representante do MPTCU nos autos; h) em clara violação à Portaria-MP/TCU nº 02, de 31 de agosto de 2020, o autor da Representação oficiou mais uma vez nos autos e, obviamente, novamente sustentou os argumentos de sua própria Representação; i) após essa manifestação, o Ministro Relator determinou a identificação de responsabilidades e a quantificação dos débitos, para fins de citação; j) além disso, autorizou, a realização de diligências dirigidas ao MPF com o intuito de instruir o feito; k) seguindo essas orientações, a SecexAdministração se pronunciou (Doc. 08) propondo a realização de diligências junto à Secretaria-Geral do Ministério Público Federal, para que encaminhasse elementos necessários à identificação dos procuradores que propuseram o modelo de gestão das forças-tarefas Amazônia, Ápia, Araguaia, Ararath, Ava Guarani, Bullish, Greenfield, Hydro-Alunorte, Lava Jato Curitiba, Lava Jato Rio de Janeiro, Lava Jato São Paulo, Lava Jato PGR, Mina Córrego do Feijão, Mutange, Pinheiro e Bebedouro, Postalís, Rio Doce, Topique e Zelotes, bem como a justificativa para a adoção dos seus modelos; l) todavia, direcionando a atenção do processo especificamente à Lava Jato Curitiba, com o entendimento equivocado de que já existiriam diversos documentos, amplos e robustos, para a análise determinada, o Ministro Relator sinalizou a “externa urgência e prioridade” da instrução do feito, ao passo em que orientou a constituição de apartado para analisar as demais forças-tarefas, conferindo em relação a elas maior prazo para a realização das diligências necessárias; m) já com as informações

fornecidas pelo MPF, a Unidade Técnica proferiu nova instrução apontando que as considerações trazidas aos autos não teriam sido suficientes para sanear o feito e que seria necessário obter mais informações para “a quantificação precisa, completa e individualizada de um eventual dano ao Erário”; n) ocorre que, em 12/04/2022, desconsiderando os alertas da SecexAdministração quanto à insuficiência de elementos capazes de propiciar uma decisão sobre o caso, o eminente Relator incluiu o processo em pauta para julgamento da 2ª Câmara; o) assim, restou apreciado o Acórdão 1.642/2022-2ªCâmara (Doc. 10), quando se aprovou a conversão do processo em Tomada de Contas Especial, bem como a citação dos Procuradores que teriam proposto ou se beneficiado do modelo de força-tarefa adotado na Lava-Jato; p) no mesmo dia do julgamento, em uma rapidez surpreendente, foi autuada a Tomada de Contas Especial aqui questionada (TC 006.470/2022-0), na qual, ao contrário das ordens anteriores de identificação de responsáveis e quantificação pela área técnica responsável pelo caso, foi o próprio Relator quem, por Despacho, “escolheu” aqueles que deveriam responder pelo suposto débito; q) diante da ausência de qualquer irregularidade apurada pela Secretaria na concessão das diárias, o “critério” defendido no despacho foi o de responsabilizar quem solicitou a constituição da Força Tarefa, o Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Paraná, o Procurador-Geral que aprovou o modelo administrativo definido no âmbito da PGR, e os Procuradores da República que teriam sido beneficiados; r) no entanto, fugindo do seu próprio “critério” de responsabilização consignado no citado Despacho, o eminente Relator determinou a citação do Autor desta ação anulatória, Sr. Deltan Martinazzo Dallagnol, para responder e figurar como responsável pelo alegado débito na Tomada de Contas Especial; s) o Autor NÃO pediu, solicitou ou requereu a constituição da força-tarefa da Operação Lava Jato, NÃO participou da definição e tampouco autorizou o modelo administrativo financeiro adotado pela PGR para a citada Operação, e mais grave ainda, NÃO recebeu diárias ou passagens; t) o Sr. Deltan Martinazzo Dallagnol morava e ainda mora em Curitiba, circunstância que o exime de qualquer responsabilidade pelo recebimento de diárias e passagens, já que não as recebeu, e tampouco pelas diárias e passagens recebidas por terceiros; u) ademais, parece efetivamente ter havido uma escolha direcionada e arbitrária daqueles que seriam responsabilizados, já que, por exemplo, foi determinada a citação de apenas um dos três Procuradores-Gerais da República que autorizaram o pagamento das diárias e passagens, após deliberação, em todos os casos, do Conselho Superior do Ministério Público Federal; v) nenhum membro do citado conselho foi incluído na referida TCE, nem mesmo os ordenadores de despesas, como seria natural caso houvesse alguma irregularidade; w) antes mesmo de o Autor apresentar suas alegações de defesa em face das imputações da Corte de Contas, já se debate a possibilidade de o ex-membro do Ministério Público Federal se tornar inelegível nas próximas semanas, situação que indica a intenção de prejudicar o Autor; x) como se pode observar pelo Ofício nº 1899/2014 - PRC/PR, de 26 de março de 2014, a solicitação de composição da força-tarefa não foi feita pelo Autor ao Procurador-Geral da República; y) o Autor apenas passou a compor a equipe de trabalho a partir de ato do então Procurador-Geral da República, em conjunto com os demais membros da força tarefa (Doc. 14), na condição de Procurador da República designado e não como Procurador natural; z) de forma alguma imputa responsabilidade ao outro Procurador que ocupava o cargo de Procurador natural do caso Lava Jato quando da concepção da força-tarefa; a1) isso porque o

Procurador natural apenas pediu apoio à Procuradoria Geral e não opinou, não decidiu, nem tinha poderes ou condições para interferir no modelo econômico que seria adotado pela Procuradoria Geral da República; b1) a coordenação ou liderança da força-tarefa pelo Autor era uma função informal e técnica, nas investigações e processos, e não uma função administrativa, e o Autor comprovadamente não teve qualquer tipo de participação, ingerência ou poder sobre questões administrativas, sobre a definição do modelo de força-tarefa ou sobre a escolha entre o pagamento de diárias ou a designação de membros; c1) os pedidos de diárias e passagens de procuradores designados pela Procuradoria-Geral de República eram feitos e tramitavam diretamente entre Procurador interessado e Procuradoria-Geral, sem qualquer intervenção de qualquer espécie do Autor; d1) dessa forma, não há fundamento legal e legítimo para o Tribunal de Contas da União determinar a sua citação nos autos da TCE em curso, já que ele não pode ser responsabilizado por atos de terceiros sem que exista nexo de causalidade; e1) a Lei Orgânica do Tribunal registra expressamente que a responsabilidade solidária apenas seria aplicável a agentes públicos que praticaram os atos irregulares ou a terceiros que tenham contribuído para o cometimento do dano; f1) quanto ao nexo causal entre a atuação do responsável e as irregularidades apuradas pelo TCU, inclusive, o Tribunal esclarece ser necessário que o evento danoso seja efeito necessário de determinada causa, ou seja, decorra de forma direta e imediata da conduta do agente investigado; g1) há de se considerar, também, que a decisão pela instauração de Tomada de Contas Especial foi feita prematuramente, sem a quantificação precisa, completa e individualizada de um eventual dano ao erário, assim como sem a realização de diligências e oitivas apontadas como fundamentais pela área técnica para a apuração das supostas irregularidades e determinadas no Acórdão 1.642/2022 pelos Ministros que integram a 2ª Câmara do TCU; h1) não apenas foi desconsiderada a constatação da unidade técnica quanto à necessidade de novas diligências, como deixou-se atropeladamente de realizar as oitivas de diversos agentes absolutamente fundamentais para a adequada avaliação das supostas irregularidades identificadas pela Corte de Contas.

Decido.

2.1. Há razoáveis indícios de que é ilegal a tomada de contas especial instaurada pelo TCU em face do autor.

2.2. A ilegalidade reside, em especial, na ilegitimidade de DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL para participar daquele processo.

Como bem sublinhado na inicial, as representações e a subsequente autorização para a instauração da TCE "sempre estiveram voltadas ao chamamento dos membros do Ministério Público Federal que teriam autorizado a constituição da força-tarefa, seu modelo administrativo-financeiro e os pagamentos de diárias e passagens aos supostos beneficiários do modelo escolhido".

Ora, se é assim, a TCE não poderia se voltar contra alguém, como o ex-Procurador da República Deltan Martinazzo Dallagnol, que não exerceu papel algum como ordenador de despesas e nem sequer arquitetou o modelo de pagamento das diárias e passagens dos colegas integrantes da força-tarefa relativa à denominada "Operação Lava-Jato".

Em especial, não são aparentemente verdadeiras as especulações feitas pelo Ministro Bruno Dantas no sentido de que Deltan Dallagnol

participou "notória e ativamente de sua concepção no modelo em que ocorreu, com as falhas já caracterizadas nestes autos, bem como na coordenação da força-tarefa, e da escolha de seus integrantes, beneficiários dos pagamentos ilimitados".

Na verdade, os indícios são em sentido contrário.

Deltan, ao que tudo indica, não se envolveu na concepção da força-tarefa relativa à Operação Lava Jato. Conforme revela o Ofício nº 1899/2014 - PRC/PR, de 26 de março de 2014, a solicitação de composição da força-tarefa não foi feita por Deltan ao Procurador-Geral da República. A rigor, Deltan passou a compor a equipe de trabalho a partir de ato do então Procurador-Geral da República, em conjunto com os demais membros da força-tarefa, na condição de Procurador da República designado e não como Procurador natural, cabendo ressaltar que a constituição dessa equipe foi solicitada pelo Dr. José Soares, à época o real Procurador natural do caso (vide o Memorando 370/2014-PRPR, de 21 de março de 2014, evento 1, ANEXO 16).

Além disso, como destacado na petição inicial, "a formação da força-tarefa foi determinada pelo Despacho 201/2014 GAB/PR, do Procurador-Geral da República, assinado em 3 de abril de 2014, uma quinta-feira (Doc. 15, fls. 33 e 34). O Autor, por sua vez, esteve em férias no exterior entre 06 de abril de 2014, uma segunda-feira, e 25 de abril de 2014, uma sexta-feira, retornando às atividades no dia 28 de abril, quando se integrou à equipe da força tarefa (Doc. 16). Por conta disso, aliás, o nome do Autor sequer constou nas primeiras denúncias apresentadas à Justiça na operação Lava Jato nos dias 21, 22, 23, 24 e 25 de abril de 2014, conforme se observa nas denúncias apresentadas (Doc. 17)". Isso significa dizer que Deltan passou a atuar nessa equipe quase um mês após a respectiva constituição, depois do gozo regular de suas férias.

Também convém lembrar que a concepção do modelo de funcionamento de uma força tarefa, sobretudo a forma como as despesas serão pagas, foge das atribuições de um Procurador da República de primeira instância. Segundo, a propósito, evidencia a declaração juntada no evento 1, ANEXO 19:

i)"o então Procurador da República Deltan Martinazzo Dallagnol, matrícula 859-1, CPF 029.513.469-01, não ocupou cargo de gestão, administração nem a função de ordenador de despesas entre 2014 e 2021 na Procuradoria da República no Paraná, período de existência da força-tarefa da Operação Lava Jato";

ii) "a função de coordenador da força-tarefa, não existe na estrutura administrativa dos quadros da Procuradoria da República no Paraná, não sendo, por consequência, função de gestão administrativa";

iii) "os requerimentos de diárias e passagens são regidos pela Portaria PGR n. 41/2014 (com as alterações subsequentes) e que, nos termos dessa regulamentação, o requerimento é feito pelo interessado, competindo a decisão de sua autorização ou não a 'ato do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais de cada ramo do MPU, em relação aos seus respectivos propostos, permitida a delegação de competência' (Art. 28)"

Além do mais, coordenar uma força-tarefa consiste em uma atividade de caráter informal, não constituindo uma atividade administrativa, típica de um gestor de despesas públicas. De acordo com a declaração acima citada, "a função de coordenador da força-tarefa, não existe na estrutura administrativa dos quadros da Procuradoria da República no Paraná, não sendo, por consequência, função de gestão administrativa".

2.3. Embora a ilegitimidade passiva de Deltan Martinazzo Dallagnol já baste para suspender o trâmite da Tomada de Contas Especial nº 006.470/2022-0, é preciso ressaltar os fatos a seguir.

Durante o processo de apuração que precedeu à instauração dessa tomada de contas, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado/SecexAdministração, órgão de instrução técnica do TCU, ponderou que não havia irregularidades nos pagamentos ora questionados.

Com relação aos dispêndios com os pagamentos da Geco, a SecexAdministração destacou o seguinte:

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:

(...)

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.

Por sua vez, quanto aos gastos com diárias e passagens, a SecexAdministração ressaltou que:

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.

(...)

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.

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.

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.

E mais importante:

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 m 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.

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.

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

Não obstante, e considerando que os pareceres da SecexAdministração são opinativos, e não vinculativos, o relator do caso, Ministro Bruno Dantas, em agosto de 2021, resolveu dar prosseguimento à apuração. Entretanto, ele ressaltou expressamente que seriam necessárias novas avaliações técnicas, de modo que ordenou à SecexAdministração que apurasse a diferença entre os custos com diárias e passagens e aqueles que teriam sido despendidos caso fosse realizada a remoção dos principais procuradores que atuaram na força-tarefa.

O processo então seguiu seu curso, mas em dezembro de 2021 a SecexAdministração sublinhou a necessidade de colher provas adicionais para apurar se houve, ou não, irregularidades no recebimento das verbas. Confira-se:

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 nexos de causalidade e a culpabilidade dos responsáveis.

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.

(...)

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.

(...)

**CONCLUSÃO** 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. (os grifos são meus)

Entretanto, de modo surpreendente, em 12 de abril do corrente ano o Relator, Ministro Bruno Dantas, desconsiderando completamente sua decisão anterior (que julgava necessária a colheita de novos elementos de prova), incluiu o processo em pauta para julgamento da 2ª Câmara, alegando que se fazia "necessário instaurar a consequente tomada de contas especial para a continuidade das apurações". O processo foi então convertido em Tomada de Contas Especial.

Mais surpreendente ainda: no mesmo dia, e contrariando as suas próprias ordens anteriores que ressaltavam a necessidade de identificar os responsáveis e quantificar o suposto prejuízo ao Erário, o Ministro Bruno Dantas indicou quem deveria responder pelo suposto débito. Conforme bem assinalado na inicial a propósito desse fato:

[...]

De mais a mais, o Ministro Bruno Dantas, ao desconsiderar os pareceres da SecexAdministração, insistiu na ideia de que houve "violação ao princípio da economicidade, porquanto o modelo escolhido mostrou-se mais dispendioso aos cofres públicos". Entretanto, e *venire contra factum proprium*, ele resolveu, por sua própria iniciativa, quantificar a dívida ao Erário, sem considerar que o órgão de instrução técnica do TCU ainda não havia apurado 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”. Segundo bem destacado pelo autor:

[...]

Não obstante, o Relator, Bruno Dantas, descumpriu tais deliberações feitas pela 2ª Câmara Colegiada (que, aliás, decorriam de recomendações feitas antes pelo próprio Ministro Dantas, que mais uma vez, portanto, agiu *venire contra factum proprium*). Conforme assinala o autor, Não apenas foi desconsiderada a constatação da unidade técnica quanto à necessidade de novas diligências, como deixou-se atropeladamente de realizar as oitivas de diversos agentes absolutamente fundamentais para a adequada avaliação das supostas irregularidades identificadas pela Corte de Contas.

Finalmente, é preciso ressaltar também que o relator do processo, Ministro Bruno Dantas, antes mesmo de levá-lo à apreciação colegiada (na verdade, antes mesmo da instauração da TCE), pareceu prejulgar o caso, e em termos peremptórios, denotando, com esse comportamento, uma suposta falta de impessoalidade.

Veja-se, por exemplo, que no despacho proferido em novembro de 2021 o Ministro Bruno Dantas reafirmou a necessidade de novas diligências probatórias (algo que ele já havia destacado na decisão prolatada em agosto de 2021), mas acrescentou trechos imputando aos investigados, sem meias-palavras, a pecha de mal versadores de recursos públicos:

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. (grifos no original)

(...)

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. (aqui os grifos são meus)

(...)

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*. (aqui os grifos também são meus)

[...]

Por fim, aparentemente misturando os fatos investigados na referida Tomada de Contas com outras controvérsias envolvendo integrantes da Lava-Jato, o Ministro Bruno Dantas ressaltou que o argumento de que a Operação Lava-Jato "foi exitosa em termos econômicos" "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".

3. Diante do exposto, e para restaurar a Justiça neste caso, não me resta outra solução a não ser deferir a tutela de urgência pleiteada.

O *periculum in mora* reside nas seguintes constatações:

i) a urgência em julgar a TCE (uma urgência, aliás, mal justificada pelo relator), "irá inviabilizar o reconhecimento em tempo hábil, neste processo, dos vícios e impropriedades na citação, bem como obrigará o Autor a apresentar defesa sem elementos técnicos aptos a afastar o prejuízo imputado";

ii) "a ostensiva divulgação deste caso, com a indicação de que os Procuradores envolvidos teriam supostamente causado prejuízo ao erário, implica em grave e indevido desgaste à reputação profissional do Autor"

Portanto, SUSPENDO A TRAMITAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL n. 006.470/2022-0 EM RELAÇÃO APENAS A DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL. I

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou o pleito suspensivo elaborado na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 5025349- 96.2022.4.04.0000/PR.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Sabe-se que o deferimento da suspensão de liminar e de sentença é condicionado à demonstração da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Seu requerimento é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce múnus público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular.

Ademais, esse instituto processual é providência extraordinária, sendo ônus do requerente indicar na inicial, de forma patente, que a manutenção dos efeitos da medida judicial que busca suspender viola severamente um dos bens jurídicos tutelados, pois a ofensa a tais valores não se presume.

A suspensão de liminar e de sentença é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Sua análise deve restringir-se à verificação de possível lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, nos termos da legislação de regência, sem adentrar no mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias. Não basta a mera e unilateral declaração de que a decisão liminar recorrida levará à infringência dos valores sociais protegidos pela medida de contracautela.

Repise-se que a *mens legis* do instituto da suspensão de liminar e de sentença é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

No caso em tela, explicita-se que está caracterizada a lesão à ordem pública na medida em que a decisão judicial impugnada, sem a demonstração inequívoca de ilegalidade, obstou o trâmite e o pleno funcionamento autônomo e independente da atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, o qual, no exercício de sua função institucional, com garantia de respeito ao devido contraditório e à ampla defesa à parte adversa e oportunização de realização de instrução probatória, está a realizar legitimamente a averiguação de eventual irregularidade na gestão administrativa da Operação Lava Jato com relação aos custos financeiros de viagens institucionais e diárias dos membros do Ministério Público Federal, integrantes de dita força-tarefa.

Ressalte-se que se mostra salutar e legítima a atuação fiscalizatória, uma das razões constitucionais da importante existência dos tribunais de contas, em prol da verificação de eventual danos financeiros ao erário público na gestão das viagens a serviço e diárias dos Procuradores da República, lotados em outras unidades, para fins de exercício de sua atividade institucional em Curitiba para atuação específica na Operação Lava-Jato.

Os princípios da eficiência, da moralidade e da economicidade administrativa impõem a liberdade de atuação fiscalizatória do tribunal de contas, cuja atividade institucional, ao final, interessa e beneficia toda a sociedade, que clama por uma proba aplicação dos recursos públicos.

No caso sob análise, na verdade, percebe-se que está caracterizado o perigo da demora inverso, uma vez que a decisão questionada obsta a atuação regular fiscalizatória de importante órgão administrativo de controle, cuja atuação é de extrema relevância para toda a sociedade que exige transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos.

Outrossim, está caracterizado o risco de efeito multiplicador impeditivo da atuação fiscalizatória regular e legítima do tribunal de contas ao se permitir que prevaleça decisão que obste a devida continuidade da apuração de eventual malversação dos recursos públicos. Ao final, pode haver decisão pela regularidade da aplicação dos valores públicos, não havendo, portanto, nenhum prejuízo às partes investigadas, o que legitima o estímulo à apuração devida em prol de toda a sociedade, destinatária final dos serviços públicos executados.

Nessa senda, vê-se que está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente da competência institucional do Tribunal de Contas da União prevista na Lei n. 8443/92, em virtude de óbice à prestação regular de seus serviços de relevante interesse público.

Conforme entendimento há muito assentado no Superior Tribunal de Justiça, "há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado" (AgRg na SS n. 1.504/MG, Corte Especial, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 10/4/2006).

O Judiciário não pode, dessa forma, atuar sob a premissa de que a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas é realizada em desconformidade com a legislação, sendo presumivelmente ilegítima. Tal concluir configuraria uma subversão do regime jurídico do Direito Administrativo, das competências concedidas ao Tribunal de Contas da União e do papel do Judiciário.

A manutenção da decisão judicial impugnada tornaria irreversível o prejuízo a ser concretizado com relação ao impedimento de atuação fiscalizatória do tribunal de contas.

E importa destacar o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no sentido de que é vedado ao Poder Judiciário obstar o procedimento exercido nos limites da competência do Tribunal de Contas da União:

Agravo interno em mandado de segurança. Ato supostamente ilegal do Tribunal de Contas da União (TCU). Citação. Tomada de contas. Pessoa

jurídica de direito privado. Competência constitucional. Artigo 71, inciso II, da CF. Natureza dos recursos auditados. Fundamentos não atacados. Súmula nº 287 do STF. Não provimento.

**1. A Constituição Federal de 1988 define a competência do TCU como auxiliar do Congresso Nacional no controle financeiro externo da atuação administrativa e, entre suas funções, inclui-se a relevante missão de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, inciso II, da Constituição Federal).**

2. Conforme assentado no MS nº 24.379/DF, de minha relatoria, não é a natureza do ente envolvido na relação que autoriza ou não a atuação da Corte de Contas da União, mas sim a origem dos recursos envolvidos. Tal fundamento não foi especificadamente impugnado pelo agravante, o que atrai o óbice da Súmula nº 287 do STF, e, por conseguinte, a manutenção da decisão agravada.

3. Não bastasse o óbice sumular, o writ volta-se contra ato proferido pelo Tribunal de Contas da União consistente na expedição de ordem de citação da ora impetrante para apresentar defesa nos autos da tomada de contas instaurada naquela Corte de Contas.

**4. Todavia, o ato de citação em processo de controle externo não configura, por si, ato ilegal ou abusivo passível de correção por meio de mandado de segurança, sendo vedado ao Poder Judiciário obstar o procedimento exercido nos limites da competência constitucional do TCU. Precedente.**

**5. Agravo regimental não provido.**

(STF, MS 37923 AgR, Primeira Turma, Relator Ministro Dias Toffoli, Julgamento em 22/04/2022, Publicação de 05/05/2022, grifei).

Por seu turno, importa destacar, por fim, que a lei de introdução às normas ao direito brasileiro, após a reforma imposta com o advento da Lei n. 13.655/2018, impôs aos julgadores, tanto nas esferas administrativas, de controle e judicial, a necessidade de considerar as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões, não podendo os julgados se fundamentarem apenas em valores jurídicos abstratos. Ness e sentido, colaciono os seguintes artigos da LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Ante o exposto, defiro o pedido para:

1. sustar os efeitos da decisão proferida no Procedimento Comum n. 5033048-90.2022.4.04.7000/PR, em trâmite na 6ª Vara Federal de Curitiba, mantida pela decisão prolatada na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 5025349-

96.2022.4.04.0000/PR, em tramitação no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, até o trânsito em julgado do mérito da ação principal, e, por conseguinte,

2. restabelecer a tramitação da Tomada de Contas Especial n.006.470/2022-0 em relação a DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL.

Publique-se. Intimem-se.

Comunique-se com urgência.

Brasília, 25 de junho de 2022.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS  
Presidente