

## VOTO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência de 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 membros da carreira de procuradores do órgão para atuarem com exclusividade na aludida Operação.

2. Os autos derivam de processos de representação propostos pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) e por parlamentares acerca do tema, tratados de forma unificada na representação objeto do TC 026.909/2020-0, que foi conhecida e considerada parcialmente procedente por força do Acórdão 1.642/2022-TCU-Segunda Câmara (item 9.1). Na assentada, este Tribunal decidiu converter os autos em processo específico de tomada de contas especial (item 9.2).

3. Por meio de despacho à peça 24, determinei a realização da citação dos responsáveis para que apresentassem alegações de defesa sobre as irregularidades apontadas e/ou recolhessem, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional, as quantias indicadas.

4. As alegações de defesa foram apresentadas e analisadas sinteticamente pela unidade instrutora, a qual pugnou por acolhê-las e conseqüentemente julgar regulares as contas de todos os responsáveis e arquivar o feito.

5. O *Parquet* especializado, em oitiva regimental, acompanhou o mérito da proposta da unidade instrutora.

6. Em exame do feito, deixo de acolher a proposta da unidade instrutora e do MPTCU, ambas transcritas no relatório precedente, em relação aos responsáveis que deram causa à instituição do modelo de força-tarefa que ocasionou o pagamento desmedido de diárias, sem a devida fundamentação e análise de alternativas legais mais econômicas. Para esses agentes, adoto os fundamentos deste Voto, ao passo que, para os procuradores beneficiários de diárias e passagens, acolho as alegações de defesa e afasto-lhes a responsabilidade, na forma comentada adiante.

\*\*\*

7. De início, para devida compreensão das questões tratadas, trago à colação alguns elementos e conceitos que permearão a análise que farei.

8. Em primeiro lugar, menciono o Ofício 1.899/2014-PRC/PR, de 26/3/2014, subscrito por João Vicente Beraldo Romão, por meio do qual foi solicitada ao Procurador-Geral da República a instituição da força-tarefa da Lava Jato “em caráter excepcional” mediante designação dos Procuradores da República indicados (peça 17, p. 2-10).

9. Em segundo lugar, Despacho 201/2014-GAB/PGR, de 3/4/2014, subscrito pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, que autorizou a designação de procuradores, a constituição da força-tarefa e a cientificação da Secretaria-Geral do Ministério Público Federal “para as providências cabíveis, no tocante à disponibilização de imóvel e estrutura para o funcionamento da força-tarefa” (peça 17, p. 12-13).

10. Em complemento, Ofício sem número, de 13/8/2014 (peça 17, p. 22-24), Ofício 598/2015, de 3/2/2015 (peça 17, p. 32) e diversos ofícios e comunicações subseqüentes (peça 17, p. 33 em diante; peça 18), por meio dos quais Deltan Martinazzo Dallagnol exerce sua liderança e coordenação da força-tarefa, submete pedidos de prorrogação da força-tarefa e formula solicitações de recursos humanos e materiais diversos à alta administração da Procuradoria-Geral da República.

11. Nesse contexto, registro que o cerne destes autos **não diz respeito à forma de organização finalística do Ministério Público Federal**, tampouco ao exercício das funções

institucionais da Procuradoria. Diz respeito, na verdade, à **gestão puramente administrativa dos recursos daquele órgão público**.

12. O modelo de gestão escolhido **deliberadamente** pela alta administração da Procuradoria-Geral da República, a partir de propostas formatadas e formalizadas pelo procurador designado como líder da força-tarefa, adotou como regra, a ser executada ao longo de diversos anos, uma prática concebida para ser excepcional e limitada no tempo e no espaço, justamente por ser muito onerosa aos cofres públicos. Nesse quadro, foram constatadas 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.

13. É reconhecida a discricionariedade da decisão de como o Ministério Público Federal deve operacionalizar suas atividades finalísticas e alocar seus membros. O ato discricionário, contudo, 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 gestor de 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. Impende 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 Ministro Vital do Rego, e 2.470/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto 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-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro 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 Ministro Ubiratan Aguiar).

21. Da jurisprudência selecionada da Corte, é possível colher 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 Ministro-Substituto 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.”

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 Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

23. Não é estranho, portanto, 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. Tais condutas, portanto, podem ser reputadas irregulares e, na hipótese de representarem dano erário, incidem as normas necessárias à reparação dos prejuízos causados.

\*\*\*

25. Sob a perspectiva da motivação e da fundamentação para a escolha do modelo de gestão de força-tarefa, faltaram estudos mínimos que avaliassem alternativas e demonstrassem tecnicamente que o modelo de gestão adotado 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. O ofício por meio do qual foi solicitada a instituição da força-tarefa da Lava Jato “em caráter **excepcional**” (Ofício 1.899/2014-PRC/PR, de 26/3/2014, peça 17, p. 2-10) não faz qualquer

menção a custos que seriam incorridos durante os trabalhos, nem sobre a necessidade de se avaliar um modelo que permitisse alcançar os resultados pretendidos ao menor custo possível para a sociedade. Destaque-se desde já que referido expediente é desprovido de qualquer natureza finalística intrínseca às atribuições do *Parquet*, tratando-se de mera solicitação administrativa e, como tal, subscrita por quem detinha função pública de chefia administrativa da Procuradoria da República no Paraná.

27. Esse documento tampouco apresenta motivação dos critérios que justificariam a escolha de seis procuradores do Ministério Público Federal, dos quais cinco não estavam lotados em Curitiba, no Paraná, e três eram Procuradores Regionais da República (PRR), cujas atribuições legais remetem à atuação e ofício perante Tribunais Regionais Federais (Lei Complementar 75/1993, art. 68), e não em ações investigativas junto à primeira instância judicial. A pessoalidade regente da escolha dos integrantes da força-tarefa será esclarecida mais adiante.

28. Na mesma oportunidade, o signatário, João Vicente Beraldo Romão, formulou o seguinte pedido ao Procurador-Geral da República (grifos acrescidos; peça 17, p. 10):

“Por último, mas não menos importante, solicita-se autorização para a realização dos **procedimentos administrativos necessários à locação de espaço em novo imóvel**, identificado inicialmente para atender outras necessidades desta unidade, mas que passaria a **servir, nesse momento, para as atividades da força tarefa**, eis que o prédio em que se encontra a Procuradoria da República no Estado do Paraná não possui condições físicas para receber os colegas.”

29. Como se depreende, à época da solicitação para instituição da força-tarefa já se sabia que a magnitude e a duração dos trabalhos certamente superariam, em muito, os cinco meses inicialmente autorizados, afinal a locação de imóvel pressupõe demandas de trabalhos elevadas e de médio e longo prazo.

30. No próprio Ofício 1.899/2014-PRC/PR, havia também menção quanto à necessidade de se analisar um enorme volume de documentos obtidos e ainda a coletar. Foi registrada, também, a necessidade de cooperação jurídica internacional, trabalho que demandaria esforços conjuntos de múltiplas instituições estrangeiras e que, certamente, não seriam concluídos em período tão exíguo, de meros cinco meses.

31. Ainda assim, repito, não foi realizada qualquer análise sobre os custos potenciais de operação tão grandiosa, sobre alternativas de custeio disponíveis, sobre a necessidade de se limitarem temporalmente os dispêndios com deslocamento dos procuradores escolhidos, e sobre a própria ausência de critérios objetivos para designação de procuradores para a Operação, dos quais cinco não residiam, ao menos declaradamente, em Curitiba.

32. Independentemente do grau de autonomia de que se revestem os atos do Ministério Público, essa foi uma decisão administrativa que, como qualquer outra, necessitaria 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).

33. 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; grifos acrescidos).

34. Sob a vertente 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 oneroso 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)

35. Nesse ponto, assiste razão o Ministério Público de Contas na representação que deu origem a esta tomada de contas especial.

36. A opção adotada pela Procuradoria-Geral da República não representou o menor custo possível para os cofres públicos. 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. Ou que tenham sido criadas limitações efetivas para que os valores recebidos não extrapolassem o razoável, financeiramente e temporalmente, sob a perspectiva do interesse público.

37. Poder-se-ia considerar mera incompetência administrativa a escolha de um modelo de gestão de recursos humanos evidentemente antieconômico, mas as circunstâncias que cercam tal decisão indicam uma atuação deliberada de saque aos cofres públicos para benefício privado e, portanto, revestido dos contornos estabelecidos em tese pela lei para **atos dolosos de improbidade administrativa** que causam lesão ao erário.

38. O cidadão pagador de impostos poderia indagar, ainda, por que os procuradores da força-tarefa não foram contemplados com pagamento de auxílio-moradia, figura jurídica criada exatamente para custear despesas transitórias de acomodação de média duração, como se apresentava o trabalho de investigação da força-tarefa.

39. **A resposta é simples: é que esses procuradores já recebiam auxílio-moradia, conforme é possível atestar no portal da transparência da instituição.**

40. Ora, como seria evidentemente ilícito o recebimento duplicado do auxílio-moradia, e talvez porque a sanha de apropriação indevida de recursos públicos fosse tão grande que os R\$ 4,3 mil

mensais desta rubrica **não saciariam** a fome dos bravos defensores da ética e da probidade, o pagamento de diárias e passagens foi a fórmula idealizada, operacionalizada e liquidada de escamotear a ordenação de despesas fora da moldura legal mediante golpe hermenêutico tão rudimentar quanto indecoroso.

41. 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).

42. É dizer, o princípio da economicidade impunha a realização de análises de custo-benefício da escolha que foi feita comparativamente a 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.

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

“O que se quer neste momento fixar é a ideia-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, n. 33, p. 3049-3054, 2003).

44. Em obra de peso, Jacoby Fernandes (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil. 4ª Edição. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2016) pontua a inafastabilidade de competência do TCU para sindicatizar a economicidade e ilegitimidade de gastos públicos desarrazoados, ainda que formalmente se encaixem nas regras frias da lei:

“Como regra, no Direito, o exame da conveniência e da oportunidade do ato administrativo, terreno do mérito, é de competência exclusiva da autoridade administrativa. Nele não pode penetrar o judiciário. **Por força de expressa previsão constitucional, porém, o Tribunal de Contas pode fazer o exame de mérito, apreciando inclusive a relação custo/benefício.**

**É corolário da lição dos gregos de éthos: a distribuição equitativa ou proporcional do bem constitui o justo. No caso em que a comunidade define o uso dos recursos públicos, é preciso que ele seja adequado, maximizando a relação custo/benefício. Referindo-se à ética do homem público, assinala Josaphat Marinho: ‘É a forma adequada de proceder, que vale como padrão para todo o corpo social’.**

**Assim como na avaliação da legitimidade, os Tribunais de Contas aferem a correlação entre a origem e o destino, na economicidade aferem a relação entre o custo da medida e o benefício coletivo.** O conteúdo ético seria enfraquecido, verdadeiramente empobrecido, se a Constituição Federal estabelecesse a aferição do menor custo ou, isoladamente, do maior benefício. No entanto, o estatuto político usou o termo mais nobre e compatível com a ética e o conteúdo axiológico da economia. Isso porque a aferição pretendida pelo constituinte não repousa necessariamente no aspecto limitado da economia. Deve-se recordar aqui um fato curioso ocorrido em Curitiba no qual uma autoridade administrativa provou que, sob o aspecto econômico, foi vantajosa a construção de

um viaduto, computando o número de óbitos e acidentes e inferindo a receita tributária que deixaria de ser arrecadada. Tal perspectiva não deve ser parâmetro de conduta, valendo pela curiosidade o caso, pois as políticas públicas têm um retorno benefício sem expressão econômica, como é o caso da construção de uma calçada.

A ética é orientada para exercitar a atividade mais alta que o ‘raciocínio possa consagrar-se, que é a teoria ou contemplação das realidades’. **A aplicação do princípio da economicidade só tem sentido nessa percepção do ethos, concebida pela abstração entre as possíveis alternativas existentes à época do fato e a escolhida.** Releva obter, porém, que em homenagem ao princípio da segregação das funções, o controlador não pode substituir a vontade do administrador, especialmente quando as opções postas no processo decisório têm todas em tese ou melhor, sobre a contingência do acaso, a que se referem os gregos (tyche), iguais riscos e/ou semelhantes vantagens, benefícios. Nesse caso, a aferição da economicidade, no processo de julgamento, deve dirigir-se apenas à correção futura do ato.

(...)

Daí que a exteriorização das razões do agir do administrador público integra a ética da conduta, constituindo-se em elemento fundamental para a atividade do controle. **A produção, a posteriori da motivação que ocorre porque os órgãos de controle devem garantir o primado da ampla defesa, não é de todo suficiente para a aferição da conduta. Somente o será a prévia motivação, dever ao qual estão jungidos todos os administradores na prática do ato.**”

45. Em conhecida obra, o Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas Lucas Rocha Furtado leciona que (FURTADO, Lucas Rocha. Princípios Gerais de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2016; grifos acrescidos):

**“A solução para a punição de hipóteses absurdas de falta de eficiência – e o instrumento adequado para proceder à identificação dessas hipóteses absurdas é o princípio da razoabilidade – encontra-se na própria Constituição Federal.** Em seu art. 70, ao dispor sobre o controle externo dos gastos públicos, cujo titular é o Congresso Nacional, mas cuja execução é constitucionalmente conferida ao Tribunal de Contas da União (TCU), refere-se ao controle da economicidade dos gastos públicos. No art. 71, VIII, dispõe o texto constitucional que ao TCU compete ‘aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário’. **Vê-se que o texto constitucional não prevê a aplicação de sanção pecuniária apenas para casos de ilegalidade, mas também para outras situações que importem em irregularidade de contas.**

A lei que regulamentou esse dispositivo constitucional é a Lei nº 8.443/92, que em seu art. 57 estatuiu que o TCU poderá aplicar ao responsável que for condenado a reparar o prejuízo que causou ao Erário multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado. De igual modo, mencionada lei, nos termos de seu art. 58, inciso III, permite ao TCU a aplicação de multa de outra natureza - não mais proporcional ao dano, mas com valor máximo fixado no próprio diploma legal - por ato de gestão antieconômico.

**A conclusão necessária é que tanto o texto constitucional quanto o texto legal disponibilizam mecanismos de sanção pela falta de eficiência. Reiteramos, todavia, que a punição não se deve aplicar aos que simplesmente não forem eficientes, mas aos que adotarem soluções absurdamente ineficientes. Esse o propósito.**

No campo judicial, a partir dos parâmetros desenvolvidos pelos Tribunais de Contas, órgãos com maior capacidade técnica para aferir a falta de eficiência e únicos competentes para julgar contas, pode-se cogitar da utilização da ação de improbidade administrativa Lei nº 8.429/92, que em seu art. 11 prevê a prática de ato de improbidade pela violação de princípio da Administração Pública. O Ministério Público pode, a partir dos dados fornecidos pelos Tribunais de Contas, propor ação de improbidade com fundamento no art. 11 da lei, a fim de dar maior efetividade ao princípio da eficiência e punir as hipóteses absurdas de ineficiência na aplicação dos recursos públicos.

Os princípios gerais de direito administrativo não podem ser considerados meras cartas de intenção. O cumprimento efetivo de todos eles deve ser considerado dever a ser cumprido por todos os responsáveis pela gestão dos recursos públicos. **Na eventualidade de a lei facultar adoção de várias opções ou possibilidades de agir, deve ele adotar aquela que melhor realize todos os princípios da Administração Pública. A rigor, se a lei permite interpretação que possa ferir a moralidade, a impessoalidade, a eficiência ou qualquer outro princípio, deve o administrador descartar essa interpretação porque contrária ao Direito. A adoção de soluções eficientes, morais, impessoais é vinculante para o administrador, e não pode se inserir em seu âmbito de discricionariedade.** Opção discricionária é aquela permitida pelo Direito; opção arbitrária, aquela contrária à lei ou a qualquer princípio da Administração. **Não concordamos, portanto, que se possa conferir ao princípio da eficiência, ou ao da economicidade, status diferenciado dentro do regime administrativo, no sentido de que o cumprimento dos demais princípios é vinculante e o cumprimento da eficiência mera opção discricionária e, portanto, insusceptível de controle judicial ou de punição.**

**Não há, em todo o ordenamento jurídico, justificativa para a exclusão do princípio da eficiência do mundo do Direito e para a sua transferência para o campo da discricionariedade como mera opção de conveniência ou de oportunidade.** No momento em que todos os que lidam com o Direito Administrativo se conscientizarem da necessidade de dar maior efetividade a todos os princípios, inclusive ao da economicidade, que compreende além da eficiência a efetividade e eficácia, o cidadão brasileiro talvez possa contar com serviços públicos compatíveis com a carga tributária praticada no nosso país.”

46. Juarez Freitas aquilata (FREITAS, Juarez. Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais, Malheiros Editores, 1997):

“No tocante ao princípio da economicidade ou da otimização da ação estatal, **urge lembrar que o administrador público está obrigado a obrar tendo como parâmetro o ótimo.** Em outro dizer, tem o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública. **A violação manifesta do princípio dar-se-á quando constatado vício na escolha assaz imperfeita dos meios ou dos parâmetros voltados para a obtenção de determinados fins administrativos.**”

47. Como se verá adiante, a decisão pelo pagamento de diárias e passagens a procuradores para atuarem junto à força-tarefa de Curitiba se mostrou tão indecorosa que foi notada pelos próprios beneficiários, após certo tempo, pois, talvez pelo desconforto da situação, formularam pedidos formais de consulta às instâncias superiores do MPF como forma de ratificar o recebimento dessas elevadas somas mensais, além do subsídio do cargo e do auxílio-moradia.

48. Embora o descalabro fosse patente, decisão mais racional não foi adotada, e por muito tempo sequer cogitada. O foco da solicitação constante no Ofício 1.899/2014-PRC/PR limitou-se ao aspecto finalístico, sem de suas consequências administrativas tratar, e a aprovação da força-tarefa, no modelo em que foi solicitado, ocorreu sem qualquer questionamento por parte do então Procurador-Geral da República. Aparentemente, seguiu-se a lógica maquiaveliana de que os fins justificariam os meios.

\*\*\*

49. Também sob a perspectiva da impessoalidade existem elementos de uma conduta sistematicamente viciada.

50. 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 confirmam tratamento isonômico ou não diferenciado a agentes e particulares. (FURTADO, Lucas Rocha. Princípios Gerais de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2016).

51. É dizer, 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, especialmente quando o critério de escolha dos agentes beneficiários tampouco é justificado. 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.

52. De fato, não foram estabelecidos critérios transparentes e objetivos para a escolha dos procuradores que seriam designados. O Ofício 1.899/2014-PRC/PR (peça 17, p. 9) faz menção genérica a “critérios de dedicação, capacidade, afinidade com a matéria, experiência (...)” sem deixar claro, contudo, os motivos pelos quais os procuradores listados teriam sido escolhidos em detrimento de outros possivelmente interessados em participar dos trabalhos e igualmente competentes, quiçá possivelmente com domicílio na sede de operação, Curitiba/PR, assim como com maior experiência junto ao juízo local em que se processavam os atos judiciais da Operação Lava Jato.

53. Em suma, o modelo impugnado pelo MPTCU nesta tomada de contas especial envolveu a escolha de procuradores e o pagamento reiterado e desmedido de diárias e passagens àqueles que, porventura, não tinham domicílio declarado em Curitiba. Esse padrão 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.

54. Por meio do tratamento dos dados, foi possível identificar que aproximadamente 80% do montante gasto a título de diárias e passagens na força-tarefa da Lava Jato teve como beneficiários os seguintes procuradores, conforme tabela informativa abaixo:

Responsável	Valor histórico (diárias e passagens)	Valor do débito (citação*)	Valor do débito atualizado até data da citação**
Antonio Carlos Welter	R\$ 549.186,86	R\$ 469.417,82	R\$ 489.288,84
Orlando Martello Junior	R\$ 509.676,43	R\$ 429.907,39	R\$ 479.034,97
Januário Paludo	R\$ 405.091,64	R\$ 325.322,60	R\$ 343.476,78
Carlos Fernando dos Santos Lima	R\$ 347.048,10	R\$ 267.279,06	R\$ 308.078,00
Isabel Cristina Groba Vieira	R\$ 405.923,40	R\$ 314.510,07	R\$ 324.566,22
Diogo Castor de Mattos	R\$ 373.650,34	R\$ 297.869,74	R\$ 389.175,50
Jerusa Burmann Viecili	R\$ 186.861,45	R\$ 99.937,80	R\$ 104.896,31
<b>Totais</b>	<b>R\$ 2.777.438,22</b>	<b>R\$ 2.204.244,48</b>	<b>R\$ 2.438.516,62</b>

\* Por ocasião da citação, foram abatidos os valores correspondentes aos custos previstos para a alternativa de remoção, de forma mais benéfica aos responsáveis (conforme memória de cálculo à peça 20, p. 3).

\*\*13/4/2022.

55. Do total gasto com o deslocamento desses procuradores e permanência em diversos destinos (R\$ 3,25 milhões), 85% (R\$ 2,77 milhões) diz respeito a deslocamentos do domicílio oficial de cada um especificamente a Curitiba (memória de cálculo à peça 20, p. 3).

56. Examinando as informações, encontram-se casos como o do Procurador da República **Diogo Castor de Mattos**, que recebeu **R\$ 373 mil em diárias** referentes a estadias em Curitiba para atuar na força-tarefa de 2014 a 2019, mesmo residindo naquela capital à época dos trabalhos.

57. Caso semelhante seria o de **Orlando Martello Júnior**, 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\$ 438 mil em diárias**, além do dispêndio de **R\$ 70 mil em passagens**.

58. Ainda considerando somente os deslocamentos para Curitiba e a estadia naquela capital, tem-se os casos de **Carlos Fernando dos Santos Lima**, que atuou na Lava Jato de 2014 a 2018 e recebeu **R\$ 306 mil a título de diárias**, além de ter dado ensejo ao pagamento de passagens que somaram mais de **R\$ 40 mil**; de **Antonio Carlos Welter**, que recebeu **R\$ 440 mil em diárias** e deu origem a gastos de **R\$ 108 mil com passagens**; de **Januário Paludo**, a quem foram pagos **R\$ 340 mil em diárias** e que deu causa ao pagamento de **R\$ 64 mil em passagens**; de **Isabel Cristina Groba Vieira**, que recebeu **R\$ 323 mil em diárias** e deu origem a gastos de **R\$ 82 mil em passagens**; e de **Jerusa Burmann Viecili**, a quem foram pagos **R\$ 158 mil em diárias** e que deu causa a dispêndios de **R\$ 28 mil em passagens**.

59. Denota-se que um pequeno grupo de procuradores – que, de modo algum, retrata a imensa maioria dos membros do Ministério Público Federal – tenha 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.

60. 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, objetivo e transparente para a escolha desses mesmos agentes.

\*\*\*

61. Feita a contextualização dos fatos, passo ao exame das alegações de defesa, conforme as circunstâncias em que se inserem os responsáveis.

62. Para facilitar o exame, abordarei em separado, como primeiro grupo, a situação dos responsáveis pela adoção **do modelo de força-tarefa desprovido da devida fundamentação, com a consequente prática de modelo antieconômico de custeio: Rodrigo Janot Monteiro de Barros, João Vicente Beraldo Romão e Deltan Martinazzo Dallagnol**.

63. Tratarei da situação dos demais responsáveis como um segundo grupo, na condição de membros da carreira de procurador do Ministério Público Federal que se beneficiaram do pagamento de diárias por atuação na força-tarefa da Lava Jato sob o modelo instituído: Januário Paludo; Isabel Cristina Groba Vieira; Antonio Carlos Welter; Jerusa Burmann Viecili; Carlos Fernando dos Santos Lima; Diogo Castor de Mattos; e Orlando Martello Júnior.

\*\*\*

64. Início a apreciação pelo segundo grupo, cujas alegações de defesa acolho nesta oportunidade.

65. Para tanto, comento primeiramente o caso do Procurador da República Orlando Martello Júnior, que recebeu diárias e passagens de 2014 a 2021, estaria lotado em São Paulo e casado com Procuradora residente em Curitiba. O responsável anexou aos autos cópia de contrato de locação residencial de imóvel localizado em São Paulo e cópia do Ofício 719/2016-PRPR-FTLJ Curitiba, de 4/4/2016, encaminhado ao Corregedor-Geral do MPF, por meio do qual formulou consulta a respeito da legalidade no recebimento de diárias diante de sua particular situação.

66. A Corregedoria encaminhou tal consulta à Secretaria-Geral, que gerou o Procedimento de Gestão Administrativa PGEA-1.00.000.007010/2016-96. Adveio então o Parecer 387/2016/CONJUR, de 28/4/2016, **que opinou favoravelmente, em caráter excepcional, pela manutenção da concessão**

**das diárias para os procuradores que apresentaram contrato de locação de imóvel celebrado anteriormente à determinação da Administração contida no Memorando nº 621/2016-GAB/SG.**

67. Na sequência, sobreveio decisão do Secretário-Geral do Ministério Público Federal, de 29/4/2016, conferindo efeito vinculante ao Parecer 387/2016 às unidades do MPF, de modo que a opção de percepção das diárias pelo membro Orlando Martello Júnior foi validada e autorizada pela alta administração do MPF após consulta formal.

68. Esse caso é emblemático por dois motivos. A um, porque revela que o modelo de custeio da Operação Lava Jato, por meio do pagamento reiterado de diárias e passagens a membros não declaradamente residentes em Curitiba, era controverso até mesmo junto ao corpo funcional do Ministério Público Federal. Tanto é que questionamentos sobre sua regularidade surgiram internamente e motivaram a formalização de consultas administrativas por parte dos beneficiários.

69. A dois, de outra banda, revela que esses beneficiários, inobstante tenham se beneficiado de ilegalidade flagrante, não foram responsáveis pela escolha do modelo de custeio por meio de diárias e passagens. Ainda assim, esse foi referendado pela alta administração do Ministério Público Federal em oportunidades subsequentes, mesmo diante de questionamentos sobre sua regularidade e economicidade.

70. Conclui-se, portanto, que os procuradores cujas condutas estão sendo objeto de avaliação não exerceram ato de gestão e tampouco incidiram em erro grosseiro, dolo e/ou comprovada ingerência na escolha de modelo de atuação e custeio de deslocamentos da força-tarefa. Atuavam na atividade-fim e foram designados e autorizados por ato do Procurador-Geral, *ad referendum* do conselho competente.

71. Dessa forma, inexistindo elemento subjetivo para autorizar suas responsabilizações e por não restar caracterizada a prática de ato de gestão ou terem dado causa, de algum modo, à escolha do modelo de custeio dos deslocamentos da aludida força-tarefa, opto pelo acolhimento das alegações de defesa e consequente julgamento pela regularidade com ressalva destas contas especiais em relação a: **Januário Paludo; Isabel Cristina Groba Vieira; Antonio Carlos Welter; Jerusa Burmann Viecili; Carlos Fernando dos Santos Lima; Diogo Castor de Mattos; e Orlando Martello Júnior.**

\*\*\*

72. Diversa é a situação dos responsáveis pela adoção do formato de força-tarefa desprovido da devida fundamentação, com a consequente prática de modelo antieconômico de custeio, nos termos contidos nas respectivas citações: **Rodrigo Janot Monteiro de Barros, João Vicente Beraldo Romão e Deltan Martinazzo Dallagnol.**

73. Nesse contexto, analisa-se precipuamente o dano ao erário ocasionado pela adoção do referido modelo e o consequente pagamento desproporcional e antieconômico de diárias e passagens a procuradores escolhidos sem critérios objetivos, beneficiando-os indevidamente.

74. **Rodrigo Janot Monteiro de Barros**, então Procurador-Geral da República (PGR), foi alçado à condição de responsável por ter autorizado a constituição da força-tarefa da Operação Lava Jato adotando modelo antieconômico que permitia pagamento irrestrito de diárias e passagens a procuradores escolhidos sem critérios objetivos.

75. **João Vicente Beraldo Romão**, Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Paraná à época, signatário do Ofício 1.899/2014-PRC/PR, é responsável por ter solicitado a constituição da força-tarefa da Lava Jato sem qualquer análise de custos que seriam incorridos durante os trabalhos, sem a proposição de qualquer limite para os valores a serem auferidos e sem a indicação de qualquer critério objetivo e transparente para fundamentar a escolha dos procuradores beneficiados.

76. **Deltan Martinazzo Dallagnol**, procurador designado para atuar na força-tarefa, por ter, na condição de líder da força-tarefa desde sua origem, participado notória e ativamente de sua concepção

no modelo escolhido, pela escolha de seus integrantes e pela demanda, à cúpula da Procuradoria-Geral da República, de recursos materiais e humanos para realização dos trabalhos.

77. O quadro que sintetiza o dano ao erário atribuído aos três agentes arrolados como responsáveis pela concepção, solicitação, aprovação e gestão do modelo antieconômico, correspondente ao valor total de diárias e passagens pagas aos procuradores, é:

Responsáveis solidários	Valor histórico	Valor do débito atualizado até a citação
Rodrigo Janot Monteiro de Barros, João Vicente Beraldo Romão, Deltan Martinazzo Dallagnol	R\$ 2.597.536,39	R\$ 2.831.808,53

78. A título de preliminares, os responsáveis invocaram, em síntese: i) ocorrência da prescrição da pretensão punitiva; ii) incompetência da Segunda Câmara; iii) necessidade de chamamento aos autos de sucessores no cargo de Procurador-Geral da República; iv) atendimento aos princípios administrativos; e v) competência do TCU sobre atos finalísticos do Ministério Público.

79. Em sua defesa, Rodrigo Janot Monteiro de Barros alegou acerca do mérito, em apertada síntese: i) regularidade dos atos finalísticos e administrativos porque referendados pela Secretaria-Geral do MPF e pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal; ii) responsabilidade compartilhada com o aludido Conselho por também ter aprovado os atos; iii) inexistência de questionamentos anteriores e de modelo de trabalho à distância que viabilizasse atuação remota dos procuradores; iv) jurisprudência do TCU sobre casos semelhantes; v) a inviabilidade jurídica da lotação provisória de procuradores regionais da República; vi) urgência e prioridade das solicitações; vii) que os deslocamentos ocorreram a serviço da finalidade pretendida; e viii) incidência de princípios administrativos.

80. João Vicente Beraldo Romão argumentou, de inovação em relação ao já listado acima, em breve resumo: i) não ter praticado ato de gestão, de comando, de administração de coordenação ou de ordenação de despesa; ii) não deter competência administrativa; iii) impossibilidade de compreensão, no ano de 2014, sobre a duração total dos trabalhos; iv) motivação suficiente dos atos; v) urgência no cumprimento dos prazos processuais *vis-à-vis* o tempo necessário à realização de remoções; e vi) dificuldades práticas na consecução das alternativas elencadas.

81. Já Deltan Martinazzo Dallagnol aduziu, em síntese e além do que já foi pontuado pelos anteriores: i) a definição e a aprovação do modelo se deram pelos órgãos superiores do MPF; ii) autonomia para atuação finalística do *Parquet*; iii) resultados exitosos em outros casos de forçatarefa; iv) ausência de contrafactual sobre o modelo a ser adotado; v) dificuldades em se promover remoções e custos das alternativas; e vi) necessidade de prova pericial nos autos.

82. A respeito das preliminares invocadas pelos três responsáveis, faço algumas considerações.

83. A manifestação do MPTCU no TC 026.909/2020-0 se deu em caráter complementar, como aditamento à inicial da referida Representação, com vistas à correta definição de escopo do exame dos atos, em deferência à autonomia funcional do *Parquet* de Contas em representar perante este TCU e definir o escopo da investigação pretendida.

84. Não houve, porém, manifestação após a instrução de mérito, esse sim o momento processual em que o MPTCU se manifesta como *custus legis*. Ademais, a manifestação do órgão ministerial não é obrigatória em todos os processos, sendo a representação uma espécie processual em que o referido parecer é optativo (Regimento Interno do TCU, art. 62, inc. III).

85. Acerca da competência desta Segunda Câmara, os fundamentos estão expostos ao final do Voto. Em relação ao chamamento dos sucessores, o argumento não procede, visto que, como se verá adiante, foi precipuamente sob a gestão dos responsáveis nesta tomada de contas especial que as falhas

na motivação do modelo adotado se consumaram e, por reprodução quando das prorrogações, se prolongaram no tempo.

86. Com relação à prescrição da pretensão ressarcitória, adoto o posicionamento clássico e há muito reiterado desta Corte pela imprescritibilidade. E, no que se refere ao entendimento fixado a partir do RE 636.886/AL (Tema 899 da repercussão geral) ao presente caso, limito-me a registrar o que restou consignado pelo próprio relator, Ministro Alexandre de Moraes (destaques acrescidos):

“Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que a pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título.”

87. Na minha compreensão, diante dessa decisão e da inexistência de lei específica tratando do tema, o TCU terá necessariamente que suprir essa lacuna legislativa definindo as consequências da prescritibilidade, tais como o prazo prescricional, o início da contagem e as causas de interrupção.

88. Recentemente, ao apreciar o TC 000.006/2017-3, o Tribunal decidiu remeter a análise do tema ao processo que será criado em decorrência do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário (redator Ministro Walton Alencar Rodrigues), de 9/3/2022, por meio do qual foi expedido comando à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Casa para que forme grupo técnico de trabalho destinado a apresentar projeto de ato normativo que discipline “o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União”.

89. Dessa forma, até a conclusão desse trabalho, permanecem vigentes, em relação à prescrição da pretensão sancionatória, as regras do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, e quanto à prescrição da pretensão ressarcitória, a imprescritibilidade.

90. **Quanto ao mérito, os responsáveis se omitem em atacar a premissa dos atos irregulares. Isto é, os argumentos da defesa estão desprovidos de compreensão de que havia ilegitimidade para atuar na forma pretendida, pois os atos definidores e perpetuadores do modelo adotado não eram francamente discricionários. É dizer, a parcela de liberdade de ação institucional só seria legítima caso estivesse motivada e calcada por análises mínimas sobre custos e alternativas.**

91. Como se verá ao longo da argumentação deste Voto, as teses de defesa não se sustentam ante os elementos que passarei a tratar, bem como porque, sobre a ausência de motivação para as decisões adotadas à época, a defesa nada fala.

92. Passando ao exame dos pontos, um dos argumentos de Rodrigo Janot Monteiro de Barros é que sua responsabilidade deveria ser compartilhada com integrantes do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), haja vista que as decisões foram submetidas e aprovadas pelo referido colegiado.

93. Referida alegação não lhe socorre, visto que as competências do Conselho Superior do órgão ministerial derivam do art. 57 da Lei Complementar 75/1993 e se referem, no que interessa aos autos, a decisões em assuntos estritamente funcionais de membros do *Parquet* federal (designações). Ao colegiado não cumpriria decidir quanto a modelos de gestão e custeio da força-tarefa, cuja responsabilidade recai, inequivocamente, sobre o titular do Ministério Público Federal e daqueles que tenham proposto o modelo adotado sem motivar as escolhas quanto à economicidade do modelo escolhido. Não por outro motivo, as concessões de diárias, passagens e as regras de limitação impostas foram atos próprios do então Procurador-Geral da República e do Secretário-Geral da PGR.

94. Veja-se que esse também foi o entendimento do próprio Conselho Superior do MPF ao analisar, no ano de 2020, mais um dos inúmeros pedidos de prorrogação da força-tarefa Lava Jato, o qual simplesmente replicava moldes dos pedidos de prorrogações anteriores (Decisão AJA/90/2020, proferida no âmbito do Procedimento de Gestão Administrativa 1.00.000.015382/2020-72; disponível em <<https://static.poder360.com.br/2020/09/decisao-prorrogacao-da-Lava-Jato.pdf>>, verificado por meio de conferência de assinatura digital, acesso em 3/8/2022; grifos acrescidos):

“5. O que se denomina “prorrogação força-tarefa” é um conjunto de **atos de gestão privativos do Procurador-Geral da República** que compreendem a designação de membros do Ministério Público Federal para atuação conjunta, com ou sem a suspensão de designação para os Ofícios de que são titulares (no campo de atribuições); **bem como alocação extraordinária de servidores, equipamentos e meios (no campo administrativo), usualmente delegada ao Secretário-Geral do Ministério Público Federal.**

6. Ao Procurador-Geral da República, como chefe do Ministério Público Federal e **órgão unipessoal da Administração Superior da Instituição, a lei reserva a administração e a garantia do funcionamento regular do Ministério Público, no que se incluem todos os atos administrativos** relativos aos membros e servidores, em particular as designações para atuação funcional, inclusive nas hipóteses de atuação conjunta (e.g., art. 49, VI, VII e XV, da Lei Complementar 75/1993).

7. **Ao Conselho Superior a lei reserva poderes normativos e a gestão da carreira (promoções, concurso, sanções, vitaliciamento, lista de antiguidade, etc.).** O Conselho Superior, assim, faz **designações apenas em matérias disciplinares** (arts. 51 e 57, XVII) e **comissão de concurso** (art. 57, XXII). Fora disso, ele pode opinar (art. 57, XI) ou autorizar (art. 57, XIII; art. 68, parágrafo único), indicar (art. 60), elaborar lista (art. 64), ou aprovar nome (art. 40) para designações do Procurador-Geral da República.

8. Como se vê, o Conselho Superior do Ministério Público Federal até participa em algumas hipóteses extraordinárias de designações, mas **os atos de designação são por natureza da competência do Procurador-Geral da República. Este é o órgão executivo e administrativo que enfeixa os atos próprios da autonomia funcional e administrativa e financeira do Ministério Público Federal (art. 22) provendo os cargos de suas carreiras e dos serviços auxiliares; organizando os serviços auxiliares; e praticando atos próprios de gestão.**

9. Essa disciplina se deve à sobreposição administrativa do Procurador-Geral da República, órgão monocrático, enquanto chefe e gestor do Ministério Público da União, responsável por traçar as políticas institucionais, além de figurar como **ordenador de despesas de atuação de todos os membros nos seus Ofícios ou mesmo em atuação conjunta em ‘forças-tarefas’ em todo o país.**”

95. A propósito, a possibilidade de responsabilização do “gestor de fato” no âmbito do TCU por irregularidades é reconhecida. Ainda que o agente não ocupe função administrativa *stricto sensu*, derivada de designação formal, mas pratique atos cuja natureza deem causa à definição de gastos, ordenação de despesas e realização de pagamentos, está sujeito ao julgamento por este Tribunal.

96. Em outras palavras, a ausência de designação formal não obsta a responsabilização caso o agente tenha atuado, de fato, como gestor ou ordenador de despesas (v.g. Acórdãos 1.418/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes; 1.231/2004-TCU-Plenário e 1.534/2009-TCU-Primeira Câmara, por exemplo).

97. Em relação à escolha do formato de força-tarefa para a Operação Lava Jato desprovido da devida fundamentação e justificativa, para uma demanda de serviço inerente ao plexo de atribuições ordinário do Ministério Público, é alegado pelos defendentes que esse sempre foi o modelo adotado pelo *Parquet* como estratégia para a apuração de delitos complexos que exigiam investigações conjuntas e coordenadas, por seu objeto determinado, caráter temporário e resultados positivos.

98. Ou seja, essa seria a praxe até então adotada e por esse parco motivo foi tão somente sucessivamente replicada, sem reflexão e fundamentação sobre sua adequação e proporcionalidade à maior força-tarefa já empreendida pelo Ministério Público Federal – mesmo que desde o início a envergadura dos trabalhos e o cenário já sugerissem, como registrado em idos de 2014, a necessidade até de locação de imóvel para realização dos trabalhos.

99. Ainda que se argumente que, inicialmente, não se poderia prever o volume de trabalho e duração das atividades envolvidas, foram diversos os pedidos de prorrogação da força-tarefa Lava Jato em Curitiba, fundamentados em números e resultados já obtidos e nos objetivos a serem ainda alcançados, sem que houvesse reflexão sobre o modelo até então seguido.

100. O Conselho Superior do Ministério Público Federal entende o instituto da força-tarefa como agrupamento de membros para serviços extraordinários e passageiros, como se depreende da já mencionada Decisão AJA/90/2020 (Procedimento de Gestão Administrativa 1.00.000.015382/2020-72), muito embora, na prática, a força-tarefa da Lava Jato representou uma “unidade de fato”, pois há muito deixou de ser apenas uma tarefa passageira, sem que os responsáveis tenham empreendido a necessária autocrítica sobre os excessivos custos do modelo adotado (grifos acrescidos):

“19. O termo ‘força-tarefa’ é um conceito indeterminado e não regulamentado no Ministério Público Federal. Parece um nome de impacto, à semelhança das operações policiais que trazem denominações com apelo midiático apostado sobre a regular aplicação do Código de Processo Penal à persecução. Todavia, da sua utilização não decorre nenhum efeito jurídico necessário.

(...)

21. O núcleo duro do conceito de força-tarefa é, pois, a reunião de atores integrantes de organizações diferentes para exercerem conjuntamente suas atribuições distintas em um problema comum ou cuja superação e enfrentamento necessitam de colaboração de todos.

22. Segundo a Corregedoria do Ministério Público Federal, o seu uso na Instituição difere estruturalmente do conceito acima referido, pois

*‘constitui, em essência, a reunião de membros do próprio Parquet federal, para atuação conjunta, sob a coordenação, em regra, do procurador responsável pela investigação em razão de uma prévia distribuição (procurador natural), e que demanda um determinado aparato de estrutura material e logística para a consecução das suas finalidades.’*

23. Ontologicamente, assim, **força-tarefa fora concebida para criar unidade de ação onde ela não há. Uma força-tarefa formada apenas por membros do Ministério Público é um contrassenso em uma instituição fundada no princípio da unidade.** O que se pode fazer internamente ao Ministério Público, portanto, não seria uma força-tarefa, mas um esforço concentrado, um grupo operacional, uma unidade operativa, um grupo de atuação conjunta ou outra denominação que se possa dar, sempre respeitadas as garantias constitucionais de seus membros e com coordenação, integração e revisão da atuação dos integrantes pela respectiva Câmara do Ministério Público Federal (art. 62 da LC 75/1993).

**24. Ainda pelo rigor da terminologia, tarefa não se confunde com atribuição. Atribuições do Ministério Público são permanentes e, pois, nunca terminam. Tarefas são incumbências com início e término, não se perenizam. Uma tarefa que dura anos e não enxerga o seu término no horizonte, portanto, muito provavelmente é uma atribuição cuidada como se tarefa fosse.**

25. No dizer da Corregedoria-geral,

*‘Do estudo realizado, notou-se também a necessidade de que cada força-tarefa tenha, via de regra, início, meio e fim. Ocorre que, em certos casos, algumas delas simplesmente permanecem gerindo seu acervo até então criado, sem maiores inovações, algo que poderia ser realizado pela própria Unidade, não se justificando, ao menos, em tese, sua continuidade.’ (grifos nossos)*

**26. Do que se vê nestes autos, o Procurador natural em Curitiba não está sobrecarregado por uma tarefa, mas pelo exercício de atribuições ordinárias do Ministério Público que não obrigatoriamente precisariam estar concentradas em um único membro.** A Corregedoria-Geral e a 5ª Câmara de Coordenação de Revisão poderiam auxiliar com suas competências. Esta empenhando-se em estudar a possibilidade de redistribuição de processos a outros Ofícios (art. 62, VI, da LC 75/1993). Aquela buscando revelar dados que melhor observem a razoabilidade na distribuição quantitativa dos Ofícios entre as unidades institucionais; os interesses e especificidades do meio social imediatamente sujeito à atuação; e a equitatividade da divisão de trabalho (art. 19 do Ato Conjunto CASMPU nº 1/20145).

(...)

**28. A obtenção de resultados judiciais condenatórios satisfatórios não seria uma tarefa, mas uma atribuição. Cumprida a tarefa por aqueles a ela designados, o caminho subsequente seria a atuação regular dos membros do Ministério Público Federal em seus Ofícios, em todas as instâncias.**

29. Com argúcia salutar, estatui a Corregedoria:

*‘Os trabalhos desenvolvidos pelas Forças-Tarefas são aqueles que se originaram de casos distribuídos no âmbito da respectiva Unidade do MPF, ou seja, nas Procuradorias da República. Assim, deveriam, de qualquer modo, ser executados pela estrutura pré-definida da cada Unidade’. (grifos nossos)*

30. Todavia, a trajetória deste – e de outros casos – não levou à formação da atuação conjunta entre Procuradores com atribuições concorrentes ou, ao menos, da mesma Unidade. Ao contrário, **formaram-se equipes com membros que se deslocaram precariamente para Curitiba, aumentando artificialmente o contingente humano da Procuradoria da República, em Curitiba, e não envolvendo outros potenciais procuradores naturais do caso. Em consequência, hoje, a Procuradoria da República, em Curitiba, afirma categoricamente nos autos não dispor de meios para assumir o acervo que se formou em virtude da força-tarefa.**

31. Se, passados seis anos, o trabalho está em ascensão, à margem da Procuradoria da República em Curitiba, definitivamente o que há são atribuições para as quais se criou uma “unidade de fato”, que, em algum momento no último lustro, deixou de ser apenas uma tarefa a que se dedicava um esforço conjunto.

32. O modelo, portanto, concebido para ser provisório, se desenvolve logicamente no caminho da sua perpetuação. Procuradores não lotados em Curitiba se aclimatam e transferem suas vidas e famílias para a cidade, e o acervo ascendente se mostra recusado pelos Ofícios institucionais do Ministério Público Federal no Paraná. O apoio, que era para ser extraordinário e pontual para um caso se torna permanente, não pode ser deslocado para outras demandas que emergem no Ministério Público e se instala um clima organizacional de desigualdade de tratamento entre preteridos e privilegiados, centro de excelência e unidades em carência.”

101. **Ou seja, apesar do rápido agigantamento e perpetuação da Operação Lava Jato e da complexidade cada vez maior dos trabalhos, em nenhum momento seu líder e coordenador ou o gestor máximo da PGR atentaram-se para a necessidade de reavaliar o modelo de custeio eminentemente temporário da força-tarefa, que seguiu sua lógica de designação imotivada de membros e pagamento continuado de altos valores em diárias e passagens a procuradores que declaravam residência em outras cidades.**

102. Não se trata de exigir do gestor solução pronta e perfeita desde o início. Ao contrário, foram sete longos anos em que a complexidade se tornou crescente no âmbito da Operação Lava Jato sem que houvesse, minimamente, uma reflexão administrativa acerca dos custos e fundamentos do modelo excepcional adotado.

103. **Insiste-se: o objeto do exame deste TCU em nada tangencia as atribuições finalísticas do grupo, mas sim e tão somente os atos que deram ensejo ao pagamento singular de parcelas salariais que, na prática, aumentaram em muito a remuneração daqueles servidores públicos.**

104. **O teste de validade do argumento apresentado pela defesa consiste em responder à seguinte pergunta: sem o pagamento indiscriminado de diárias e passagens, o trabalho deixaria de ser realizado?**

105. **A improcedência da principal tese de defesa dos responsáveis deriva de um aspecto óbvio e singelo: os procuradores engajados na força-tarefa já recebiam o salário previsto em lei para desempenhar as atribuições listadas na Constituição Federal e na Lei Complementar 75/1993, e não existe previsão legal para pagamento de “gratificações” ou “recompensas” por serviços relevantes.**

106. Isso significa que, por mais meritória que tenha sido a atuação dos procuradores, isso não autorizava a administração do Ministério Público Federal a inflar artificialmente as remunerações dos agentes envolvidos.

107. **Nesse contexto, é preciso salientar que, nos termos da Nota Técnica 40/2021/ASTEC/SG (TC 026.909/2020-0 peça 15), apresentada pelo Ministério Público Federal ao TCU, não havia competência específica para a propositura de forças-tarefas, sendo, em regra, de responsabilidade do autor da iniciativa, após o que se seguia o trâmite regular (grifos acrescidos):**

“20. Assim sendo, havendo a necessidade de investigações mais complexas, **a critério do autor da iniciativa, por meio de requerimento formal, são pleiteados recursos materiais e orçamentários, além de provisões sobre designação de recursos humanos para comporem a estrutura da Força-Tarefa, com indicação do quantitativo de membros necessários a sua composição, determinado pelo grau de complexidade e magnitude do caso em análise.** Nesse momento, propõe-se a atuação de maneira exclusiva ou com cumulatividade de atribuições. (...) 24. De todo modo, cabe 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. **Ao PGR compete autorizar a criação da força-tarefa e os demais atos administrativos de designação dos membros e servidores que a comporão.**”

108. **Como apontado pelo Ministério Público Federal, o autor da iniciativa e líder de cada força-tarefa é quem pleiteia recursos materiais e orçamentários para a consecução de trabalhos excepcionais dessa natureza, como ocorrido, que deu causa ao estabelecimento do modelo em questão. Sob esse prisma, se assenta a responsabilidade do coordenador da referida força-tarefa, Deltan Martinazzo Dallagnol.**

109. Aos colegiados superiores do Ministério Público Federal cumpre efetivar as designações funcionais, enquanto ao PGR compete autorizar a criação da força-tarefa e praticar os demais atos administrativos necessários ao fornecimento de recursos materiais e orçamentários.

110. A despeito da lacuna normativa sobre a gestão das forças-tarefas no âmbito do Ministério Público Federal, o Manual “Forças-Tarefas: direito comparado e legislação aplicável – MPF”, publicado pela Escola Superior do Ministério Público da União, oportunamente mencionado pelo representante do *Parquet* nestes autos, reforça essa mesma compreensão sobre atores e responsabilidades <disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/series/manuais-de-atuacao/volume-8-forcas-tarefas>; acesso em 3/8/2022):

“Do ponto de vista criminal, **força-tarefa é a conjugação de meios materiais e recursos humanos voltada para o atendimento a necessidades temporárias**, relacionada à persecução de delitos complexos, crimes graves ou infrações cometidas por organizações criminosas, sempre tendo em mira um objeto específico em determinada área geográfica. Destina-se, também, um grupo-tarefa à atuação em causas criminais simples, embora expressivamente repetidas, e que, pelo

seu volume, recomendem atuação conjunta e coordenada do Estado.

(...)

**A constituição de tais grupos de tarefa depende, necessariamente, do aval do procurador-geral e de deliberação dos órgãos colegiados superiores da instituição.** Como adiante se verá, no caso do *Parquet* Federal, é indispensável a participação do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) e das Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) competentes. **A iniciativa para a organização de uma força-tarefa para determinado caso poderá ser do membro do Parquet com atribuição para a causa (promotor natural), do órgão colegiado da área de atuação ou de quaisquer de seus membros, do procurador-geral da instituição ou do procurador-chefe da unidade, neste caso mediante provocação da maioria dos membros com atuação na matéria.**

(...)

Nessas situações, recomenda-se a formalização da força-tarefa por um convênio (*memorandum of understanding – MoU*, no jargão norte-americano) ou por meio de uma portaria conjunta. **Esses documentos formais devem conter provisões sobre designação de recursos humanos, remuneração ou indenizações, disponibilização de sede (que deve ser única, protegida e de preferência neutra, no caso das forças-tarefas interinstitucionais), canais de comunicação, equipamentos e veículos, acesso a bancos de dados e partilha de informações, compartilhamento de instrumentos de investigação e política de comunicação social.**

(...)

**Sempre se deve ter em vista a otimização dos recursos públicos, humanos e materiais. Aliás, para a composição de uma força-tarefa, é recomendável a dotação de recursos orçamentários específicos para atividades especiais de investigação.** Essas verbas públicas servirão à aquisição de equipamentos necessários a investigação, aos **deslocamentos de membros do grupo** e às **despesas extraordinárias, que devem ser, por óbvias razões, devidamente comprovadas e, sempre que possível, reservadas.**”

111. **Em diversos trechos do sobredito Manual, é destacado que os coordenadores e líderes das forças-tarefas detêm amplos poderes para solicitar e gerir recursos humanos e materiais para a consecução das atividades, inclusive equipamentos e material de trabalho (computadores, veículos, sistemas de informática), segurança pessoal, deslocamentos (diárias e passagens) e outros.**

112. A partir dos conceitos entabulados no âmbito do Ministério Público Federal, e sabendo-se que fatos notórios independem de prova (CPC, art. 374, inc. I), resta evidente que o líder e coordenador da força-tarefa da Operação Lava Jato era Deltan Martinazzo Dallagnol, a quem coube oficial reiteradamente junto às instâncias superiores do MPF com vistas à obtenção de recursos humanos e materiais para perpetuação dos trabalhos.

113. Ainda que, por hipótese, não tivesse sido o responsável pela concepção do modelo teórico de força-tarefa, como afirma, é notório que, sob sua coordenação, o grupo de procuradores da Lava Jato se agigantou, assim como os deslocamentos e a designação de membros não declaradamente residentes em Curitiba. Subsiste responsabilidade, portanto, pela adoção e perpetuação desse modelo, concebido para demandas temporárias e excepcionais, sem a necessária motivação.

114. **A função do líder da força-tarefa naturalmente transcendia o papel de gerenciamento jurídico e processual do grupo. Consoante assinalado no Manual “Forças-Tarefas: direito comparado e legislação aplicável – MPF”, a gestão material de uma força-tarefa é inerente e compete a seu líder.**

115. A atuação de Deltan Martinazzo Dallagnol, portanto, contribuiu inequivocamente para o resultado danoso aos cofres públicos. Foi sob sua liderança que foi levado ao conhecimento da alta administração do Ministério Público Federal a extensão que os feitos relacionados às operações em

andamento estavam tomando e que a unidade regional necessitaria de recursos adicionais para continuar as investigações.

116. Esse era o momento em que o avolumamento dos trabalhos exigiria o dever crítico de reflexão administrativa acerca do nível de demanda de recursos materiais e humanos. O responsável, contudo, encampou a manutenção de um modelo excepcional, temporário e precário de força-tarefa ao Procurador-Geral da República e ao Conselho Superior do MPF, no papel de coordenador do grupo, embora suas atribuições fossem muito mais que passageiras.

117. Daí advém a conclusão de que a força-tarefa representou, na prática, uma “unidade administrativa de fato”, como salientou o Conselho Superior do Ministério Público Federal na mencionada Decisão AJA/90/2020. Essas palavras não são do MPTCU, dos parlamentares autores da Representação que deu ensejo a esta tomada de contas especial, ou das unidades instrutoras desta Corte, mas da Alta Administração da Procuradoria-Geral da República.

118. Não bastante, as indicações de procuradores declaradamente não residentes em Curitiba para integrarem a força-tarefa, sem que houvesse critérios técnicos, objetivos e públicos que as justificassem, como será tratado adiante, convergem para o nexo de causalidade das irregularidades e para a responsabilidade dos arrolados, inclusive, no que se refere ao exacerbamento dos custos da força-tarefa e ao favorecimento do grupo de procuradores escolhidos.

119. Ora, sob o parâmetro de um homem médio e ciente de que os trabalhos da força-tarefa a cada momento se revelavam mais e mais complexos, bem como careceriam de crescente volume de recursos humanos e materiais, era bastante razoável que seu líder deveria cogitar, minimamente, que a designação de diversos procuradores não residentes em Curitiba acarretaria o pagamento de valores descomunais de diárias e passagens a seus integrantes, ao longo de anos a fio.

120. Repiso que não se questiona a discricionariedade envolvida na decisão pela implementação da força-tarefa, como já frisado, mas a inobservância do dever legal de motivar os atos de gestão praticados segundo os princípios da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade.

121. O modelo de força-tarefa, *per se*, não se confunde com a problemática ora tratada, visto que poderia não haver a irregularidade consistente na concessão desmedida de diárias e passagens caso, por exemplo, fossem designados à força-tarefa procuradores capacitados dentre os já lotados em Curitiba. Ou fossem selecionados membros a partir de critérios objetivos e que esses assentissem com sua transferência à capital paranaense como parte do processo de seleção e designação.

122. O estapafúrdio argumento de que a indenização por meio de pagamento de diárias e concessão de passagens é inerente ao próprio modelo de força-tarefa conduz à absurda conclusão de que à gestão administrativa do Ministério Público Federal seria lícito deslocar, de um lado, procuradores lotados no Norte do Brasil para forças-tarefa no Sul e, de outro, procuradores lotados no Sul para forças-tarefa no Norte, e assim estaria identificado o oásis administrativo capaz de duplicar os vencimentos de todos os felizardos mediante pagamento indiscriminado de diárias sem qualquer possibilidade de escrutínio do controle externo, pois, na visão viciada dos responsáveis, tratar-se-ia de atividade finalística. Um raciocínio tão grosseiro quanto acintoso!

123. Nesse sentido, a justificativa apresentada, de que o órgão seguiu mera praxe administrativa, em nada supre a ausência de motivação e fundamentação para o modelo de custeio antieconômico adotado para a força-tarefa.

124. Em verdade, o fato de ter sido adotada a sistemática funcional de força-tarefa simplesmente porque esse era o costume no órgão, sem maiores reflexões e justificativas, corrobora a irregularidade atinente à ausência de avaliação crítica das implicações econômicas e orçamentárias das decisões adotadas.

125. Esse aspecto também não escapou à apreciação do CSMPF em 2020, como se depreende da mencionada Decisão AJA/90/2020 (Procedimento de Gestão Administrativa 1.00.000.015382/2020-72; grifos acrescidos):

“49. Quanto à forma de seleção desses membros, é mister que se esclareça que a Procuradoria-Geral da República não os seleciona e **não conhece quais são os parâmetros que levaram ao convite desses membros, e não de outros, para virem a integrar a força-tarefa.**

50. É certo que a excelência dos resultados dos trabalhos é fruto da excelência dos selecionados. **Todavia, os processos seletivos não são públicos ou abertos aos membros da carreira, que republicaneamente poderiam disputar essa oportunidade incomum de aprendizagem e crescimento profissional.**

51. A Procuradoria-Geral da República, por seu turno, em 27 de julho de 2020 (Edital PGR/MPF nº 84/2020), já fez publicar editais para seleção de membros dispostos a colaborarem com forças-tarefas. Todos os nomes que se apresentaram foram encaminhados aos procuradores naturais e se confiou à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão a tomada de decisão alocativa em diálogo com esses. Tal sistemática de seleção mediante editais é a mesma que a Procuradoria-Geral da República já adota para equipes integrantes da estrutura do gabinete do Procurador-Geral da República.

**52. O desconhecimento dos critérios de seleção para os integrantes de forças-tarefas reforça a ideia de que critérios de confiança e afinidade devem estar sendo levados em consideração. Isto que é próprio dos cargos e funções comissionados não é do modelo institucional de um agente de execução do Ministério Público. Todavia, o recentíssimo pedido coletivo de desligamento da Força-Tarefa Lava Jato de São Paulo evidencia o quanto o modelo correntemente vigente é dependente de relações interpessoais, o que o fragiliza.”**

126. Outrossim, o art. 227, inc. II, da Lei Complementar 75/1993, pressupõe que o pagamento de diárias decorra de serviço **eventual** foral da sede, o que claramente não adere à realidade dos integrantes da força-tarefa, que exerceram incumbências em Curitiba por sucessivos anos mediante polpudo esquema de recebimento de diárias e passagens.

127. Portanto, ademais do desvirtuamento do caráter eventual do serviço exercido fora das respectivas sedes, e ao contrário do alegado, havia alternativas disponíveis, a começar, por exemplo, pela designação de procuradores previamente lotados em Curitiba, a partir de critérios objetivos, técnicos e impessoais.

128. A possibilidade de seleção de interessados em compor a aludida força-tarefa, mediante seleção interna pautada por critérios técnicos objetivos, bem calibrados à necessidade em tela, e sob condição de mudança de domicílio, também não traria custo adicional à Administração além de, no máximo, as inerentes à remoção de membros (ajuda-de-custo, por exemplo) e à realocação da titularidade de ofícios.

129. Essa opção, aliás, está prevista nos arts. 211 e 212 da Lei Complementar 75/1993, e seu descarte, dentre as opções válidas à disposição da Administração, não restou justificada pelos responsáveis em suas alegações de defesa ou nos atos decisórios ora sindicados.

130. Veja-se a opção que a Lei Complementar 75/1993 franqueia e que em nenhum momento foi objetada pelos responsáveis, seja à época, seja nas defesas apresentadas:

“Art. 209. Os membros do Ministério Público da União são inamovíveis, **salvo motivo de interesse público, na forma desta lei complementar.**

Art. 210. A remoção, para efeito desta lei complementar, é qualquer alteração de lotação.

Parágrafo único. A remoção será feita **de ofício**, a pedido singular ou por permuta.

**Art. 211. A remoção de ofício, por iniciativa do Procurador-Geral, ocorrerá somente por motivo de interesse público, mediante decisão do Conselho Superior, pelo voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa.”**

131. Se a Lava Jato era um dos principais focos de atuação e de resultado institucional do Ministério Público Federal à época, pergunta-se por qual motivo não havia interesse público na alocação de procuradores, mediante remoção com fundamento no art. 211, apto a justificar a organização de ofícios e grupos para distribuição dos feitos inerentes à Lava Jato?

132. A respeito da opção de se promover remoção de ofício para participação na força-tarefa, as defesas alegam que os desgostos de ordem pessoal dos removidos e a necessidade de ajustes na organização seriam empecilhos.

133. Ora, a par do forte corporativismo que parece transparecer das defesas apresentadas, em que interesses pessoais de integrantes da carreira são utilizados para justificar a não adoção da opção mais econômica pela Administração, cabe refletir para que serve o titular máximo do órgão senão para, como verdadeiro gestor público, fazer prevalecer os interesses da instituição e atender as necessidades alocativas de pessoal e recursos do órgão que dirige, em lugar de costurar criativas soluções-tampão voltadas tão somente a acomodar interesses puramente corporativistas e pessoais?

134. Uma vez que já deveríamos ter ultrapassado os tempos do patrimonialismo, não assiste razão aos responsáveis.

135. Há outra vertente de atuação ignorada pelo líder da força-tarefa da Lava Jato e pelo alto escalão da PGR à época. Sabe-se que, em 2014, já havia norma regulamentadora do modelo de atuação finalístico do MPF por meio de Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco). Observa-se que esse modelo de atuação estava disponível à época e normatizado, ao contrário do modelo de forças-tarefa, que era desprovido de normatização e aprovado mediante atos precários e institucionalmente lacunosos.

136. Ainda assim, optou-se, sem qualquer motivação para exclusão da alternativa de trabalho por meio de Gaeco, pela atuação por meio da constituição da força-tarefa. Se não há elementos para comparação entre os modelos de força-tarefa e Gaeco, esse fator corrobora o déficit motivacional nos atos que aprovaram as forças-tarefas, que obrigatoriamente deveriam ter considerado a atuação, pelo menos, por meio do instituto normatizado e disponível.

137. Uma possível explicação para a não constituição do hipotético “Gaeco Lava Jato” em 2014 foi sintetizada pela unidade instrutora, a partir da avaliação das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis:

“87. Mesmo a recente substituição do modelo forças-tarefas pelos atuais Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), cuja operacionalização era difícil à época da constituição da lava-jato, **porque ainda não tinham forma remuneratória definida em lei, e, sem remuneração, poucos membros se interessavam a assumir trabalho extraordinário**, precisou da prorrogação da lava-jato em, pelo menos, um ano, para a transição após a escolha do novo modelo pela gestão que assumiu o *parquet* no biênio 2019/2021.”

138. Ou seja, extrai-se da defesa que os procuradores só se interessariam por exercer suas ordinárias atividades funcionais, para as quais são excelentemente remunerados, caso houvesse alguma forma de compensação financeira adicional para motivá-los diante da possibilidade de terem que enfrentar uma rotina de trabalho mais dispendiosa e complexa do que a experimentada no cotidiano de ofícios menos laboriosos – algo impensável na realidade da ampla maioria dos trabalhadores brasileiros.

139. **As declarações dos defendentes se amoldam exatamente às constatações: de que um mecanismo artificioso de remuneração adicional foi necessário para motivar os procuradores a assumirem trabalhos menos cômodos, já que o subsídio equivalente ao teto do funcionalismo**

**público, somado ao benefício de auxílio-moradia, não era suficiente para mantê-los “interessados” em exercer as atribuições que a sociedade brasileira ordinariamente deles espera.**

140. Viabilizar essa artilosa construção de pagamento de diárias e passagens a procuradores que acabaram por fixar residência em Curitiba e nem por isso renunciaram ao benefício, só poderia ocorrer caso se fechassem os olhos para as possibilidades legais concebidas justamente para proteger o erário de desvirtuamentos como o ora tratado.

141. Opções econômicas e legais havia e os argumentos apresentados não afastam a viabilidade de sua adoção.

142. E, ainda que por hipótese alguma dessas opções não fosse a melhor aos olhos da instituição, era dever dos coordenadores e gestores da força-tarefa, bem como dirigentes superiores, subscreverem os motivos pelos quais não se mostrava conveniente ou oportuna.

143. Impende concluir, ainda, que a problemática posta nos autos transcende a análise de custos atinentes à remoção de membros do MPF *versus* a necessidade de pagamento de Gratificação por Exercício Cumulativo de Ofício (Geco) para outros procuradores assumirem o ônus processual de ofícios que porventura se tornassem vagos, visto que esse seria apenas um dos múltiplos cenários possíveis.

144. Enfim, não é tarefa desta Corte de Contas e nem se pretende definir e fundamentar o melhor modo de atuação do Ministério Público Federal. O debate se delonga, porém, justamente em razão da ausência de fundamentação sobre a não adoção de opções disponíveis aos gestores e coordenadores da força-tarefa.

145. Fossem esses e outros modelos considerados e refutados ao tempo certo, sob fundamentos adequados, não haveria campo para discussão a respeito.

146. No entanto, tenho dúvidas se um adequado exame dos fatos, na época certa, não teria imediatamente afastado o modelo que possibilitou o pagamento de cerca de mais de R\$ 4 milhões em diárias e passagens para procuradores que, em muitos casos, fixaram residência em Curitiba. É dizer, tudo está a indicar que a ausência de fundamentação foi estratégica, exatamente para eximir os proponentes da força-tarefa do ônus argumentativo de justificar o desvirtuamento de figuras jurídicas idealizadas para indenizar despesas transitórias e eventuais por interesse do serviço.

147. Todo esse debate se revela tão claro e evidente que, por óbvio, não escapou à saudável reflexão efetivada pelo colegiado do CSMPF em 2020, muito antes da atuação deste Tribunal a respeito, quando da **sétima prorrogação** da força-tarefa da Lava-Jato, já sob nova gestão do *Parquet* (Decisão AJA/90/2020 proferida no Procedimento de Gestão Administrativa 1.00.000.015382/2020-72; grifos acrescidos):

“66. As escolhas sobre quais sejam as Unidades, áreas, temas e iniciativas a serem ‘sacrificadas’ devem ser legítimas, até mesmo porque difíceis. **Essa legitimidade, portanto, não deve decorrer do poder de pressão dos envolvidos**, até porque é incumbência do Ministério Público zelar por grupos vulneráveis e por hipossuficientes, justamente dotados de baixas visibilidade e capacidade de influir nas decisões de Estado e de governo.

67. A Administração Superior do Ministério Público Federal é protagonista dessa tomada de decisão. Os lugares e assuntos a serem preteridos já foram eleitos com recursos antes em escolhas alocativas. Ou seja, **quem alocou procuradores da república para cuidar de temas que precisam ser sacrificados para atender a Força-Tarefa Lava Jato não deve ser suplantado por arranjos e concessões entre atores no primeiro grau levados a chancela do Procurador-Geral da República, apenas.**

68. Ocorre que Câmaras e Conselho ficaram à margem desse problema porque sempre se imaginou que se tratariam de esforços pontuais e efêmeros. **Todavia, quando as tarefas se transformam em verdadeiras atribuições; o funcionamento dura anos; as dimensões são maiores que**

**Unidades do Ministério Público Federal; a questão se externaliza à Instituição; e áreas ficam atendidas aquém do previamente deliberado, o equacionamento institucional dessa problemática passa a dizer respeito a toda Administração Superior do Ministério Público Federal.**

**69. O Conselho Superior do Ministério Público Federal, por exemplo, decidiu que a Procuradoria da República em Guarulhos necessita de nove Procuradores, fixando-lhe essa lotação e havendo remoção para essas vagas. À margem dessa decisão estruturadora, quatro desses nove membros estão a serviço da “Lava Jato”: dois na “Lava Jato-PGR”, um na “Lava Jato-SP” e um na “Lava Jato-PR”. Ouvida a Unidade de Guarulhos nestes autos, ela consentiu que o Procurador Alexandre Jabour atue com exclusividade na “Lava Jato do Paraná”, até fevereiro de 2021. É um quadro fático destoante das decisões estruturantes do CSMPF, que, contudo, afirma por seus Conselheiros eleitos a importância de à Força-Tarefa se assegurar:**

**‘vigência por prazo não inferior a seis meses, tempo mínimo necessário para que se realize um planejamento envolvendo os trabalhos que elas hoje conduzem, e para que se amadureça a discussão sobre outros modelos, dotados de institucionalidade mais aprimorada, voltados a essa atuação de inegável relevância pública.’**

**70. O caminho institucional, portanto, passa por se redefinir quantos Ofícios, por exemplo, Guarulhos e Curitiba necessitam. Se a necessidade de Curitiba é permanente e ascendente como afirmam os Procuradores da República no Paraná, o seu enfrentamento institucional é com a criação de Ofícios, titularizados por Procuradores da República com todas as garantias constitucionais.** Essa é uma competência do Conselho Superior do Ministério Público Federal, que é a instância com incumbida de definir as prioridades de lotação entre todas as Unidades do Ministério Público, deliberar quanto a extinção ou redimensionamento de Unidades, opinar sobre a redistribuição, definitiva ou temporária, de Ofícios entre Unidades.”

148. Nota-se, portanto, que o desenho institucional mais equilibrado, fundamentado e econômico passou a ser adotado apenas sob gestão posterior à de Rodrigo Janot Monteiro de Barros, mediante realocação de ofícios e atribuições nas unidades regionais do Ministério Público Federal, com a conseqüente remoção e lotação de membros nessas localidades de maneira proporcional à carga de trabalho.

149. Deu-se, assim, institucionalidade adequada às atribuições do órgão ministerial em cada localidade, por meio de distribuição de membros titulares em novos ofícios, sem despesas desmedidas com diárias e passagens para que procuradores cumprissem atribuições que se mostraram ordinárias do cargo e foram alocadas a “unidades administrativas de fato”, e não tarefas temporárias e excepcionais.

150. Por coincidência, a institucionalização adequada da carga de trabalho nas localidades que tratam de processos oriundos da Operação Lava Jato, promovida pela alta administração do Ministério Público Federal a partir de meados de 2020, se deu na mesma época do pedido de saída do Procurador Deltan Martinazzo Dallagnol da coordenação do grupo.

151. Ao que consta, além de os responsáveis não terem sequer considerado algumas das opções à época da adoção do modelo antieconômico, tampouco o fizeram quando provocados mediante consultas internas formuladas ao longo do tempo. Pelo contrário, as informações indicam que tinham plena ciência da desproporcionalidade dos valores recebidos.

152. A própria unidade instrutora reconhece que a partir de meados de 2016 a dimensão que tomou a Operação Lava Jato permitiria cogitar de solução como a criação de ofícios em Curitiba, abertos para remoções nacionais, a fim de dar conta do volume de trabalho da força-tarefa. Tal solução não tem nada de radical ou fora da curva. A sociedade exige que a organização pública adapte sua estrutura às mudanças no cenário do país e às demandas institucionais que porventura surjam, otimizando o uso dos recursos e realocando seu pessoal para atender a eventuais desequilíbrios no volume de trabalho entre unidades. Esse deveria ser o papel do gestor máximo do MPF.

153. Vale dizer, ao perceber que estavam sendo pagas diárias e passagens a alguns procuradores, vários deles de fato residentes em Curitiba, conforme se tornou de conhecimento interno do MPF e até da imprensa, caberia à autoridade administrativa adotar uma postura minimamente protetiva ao erário. Especialmente quando se sabia que essa situação se prolongaria no tempo.

154. É razoável esperar que gestores minimamente cuidadosos tivessem a percepção de que precisavam agir, dando racionalidade para os dispêndios que notoriamente desvirtuaram a normalidade do instrumento diárias e passagens na Administração Pública. As regras e controles existem justamente para coibir situações de excessos e desvios.

155. Reitero, mais uma vez, que o problema não reside propriamente no modelo de força-tarefa eventualmente adotado pelo MPF para demandas específicas, que pode ser justificável em casos temporários, mas na reiterada – **ao longo de sete anos!** – inobservância do dever legal de motivar os atos de gestão praticados segundo os princípios da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade, à luz das iniciativas disponíveis, especialmente quando a Operação Lava Jato mostrou que não teria caráter meramente passageiro.

156. A propósito, o gigantismo da Operação teria se revelado ainda nos anos iniciais, **tanto que motivou até pedido de locação de imóvel dedicado a acomodar seus integrantes**. No mínimo a partir do ano de 2016, como salientado pela unidade instrutora, já havia prognóstico de que a força-tarefa deixara de ser um esforço institucional passageiro, o que não autorizaria a adoção de solução temporária para uma demanda institucional de elevada complexidade, a ponto de se tornar uma “unidade administrativa de fato” gerida sob critérios pessoais de seu líder.

157. Chega-se, enfim, ao aspecto que confirma a utilização do modelo de diárias e passagens em favor de seletivo grupo de procuradores escolhidos pelo líder da força-tarefa: a ausência de critérios técnicos que justificassem a escolha de quais procuradores integrariam a operação.

158. A defesa dos responsáveis limita-se a afirmar que os membros teriam sido selecionados da forma como sempre foi realizado pelo Ministério Público Federal: convidando-se diretamente colegas cujos perfis de trabalho e experiências prévias eram adequadas e conforme o objeto de trabalho – prática adotada, segundo as defesas, em vários órgãos judiciários e conselhos, que escolhem auxiliares próximos mediante indicação de membros e critérios próprios, sobretudo capacidade, conhecimento jurídico, integridade moral e disponibilidade pessoal.

159. Ora, se o critério de escolha era o perfil de trabalho e experiência prévia adequadas, como alegado, depreende-se que havia parâmetros minimamente aferíveis, ao menos na consciência do líder que os selecionava.

160. Tratando-se de órgão e recursos públicos, porém, não há justificativa para esses critérios não terem sido traduzidos e publicizados na forma de parâmetros objetivos e, conseqüentemente, ter sido oportunizada a seleção de quaisquer membros do MPF com interesse em atuar na força-tarefa.

161. **Importante registrar que as atividades eram eminentemente técnicas e finalísticas, intrínsecas à atividade-fim do Ministério Público Federal, de modo que não se pode alegar adoção de critérios de cunho pessoal e de confiança como se da escolha de servidores para funções de confiança, direção e assessoramento se tratasse – o que claramente não é o caso.**

162. Observa-se que a defesa dos responsáveis e até a unidade instrutora deste TCU foram capazes de listar as qualificações, aptidões e/ou motivações individuais de alguns integrantes da força-tarefa da Lava Jato, como experiência temática, cargo/nível na carreira de procurador, atuações contra crimes do sistema financeiro, títulos acadêmicos, participações em outras forças-tarefas etc. (parágrafo 101 da instrução transcrita no relatório precedente).

163. **Isso só denota que realmente havia critérios de seleção, porém eram ocultos, personalíssimos e serviram aos interesses próprios dos líderes da força-tarefa e a seus**

**integrantes, uma vez que jamais foram tornados públicos e, conseqüentemente, outros procuradores do Ministério Público Federal igualmente capazes, quiçá previamente residentes em Curitiba, não tiveram a oportunidade de se candidatar aos quadros da força-tarefa, mesmo que houvesse interesse profissional legítimo.**

164. A propósito, o coordenador da força-tarefa, em livro de sua autoria (DALLAGNOL, Deltan. *A Luta Contra A Corrupção* / Deltan Dallagnol; Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017), assumiu publicamente que a escolha dos membros da força-tarefa foi de sua iniciativa pessoal e se deu por critérios intrinsecamente próprios e de conveniência, o que resta notório e reconhecido (grifos acrescidos):

“Só tinha existido uma grande força-tarefa até então, a do caso Banestado, entre 2003 e 2007. Existiram outras operações significativas, mas que não contaram com uma equipe especial. **Isso é algo muito custoso para o procurador-geral da República. Não só em termos econômicos, mas também de política interna.** No dia seguinte à criação de uma força-tarefa, os procuradores de cada grande operação do país poderiam bater à porta dele para pedir uma para o caso deles também. **Seria difícil justificar o tratamento diferenciado e lidar com os descontentes.**”

A surpresa veio com o sinal verde de Rodrigo Janot, que, nos últimos anos, se mostrou o mais ousado procurador-geral que o Ministério Público Federal já conheceu. Certamente contribuiu para sua concordância a influência de Vladimir Aras, que também fez parte do caso Banestado e havia se tornado um de seus braços direitos, fazendo um excepcional trabalho na Secretaria de Cooperação Internacional do MPF, em Brasília.

Foi com Vladimir que falei por telefone, numa noite decisiva para a formação da força-tarefa. **Receoso de pedir muito, indiquei três nomes para a equipe: Orlando Martello, Andrey Borges de Mendonça e Diogo Castor de Mattos. Ele sugeriu que eu chamasse mais dois excelentes colegas que haviam trabalhado conosco no caso Banestado: Carlos Fernando dos Santos Lima e Januário Paludo. Aceitei de pronto. Estava formada a força-tarefa da Operação Lava Jato com colegas de confiança, competentes e dedicados.**”

165. A situação se torna flagrante quando se analisa o caso do Procurador Diogo Castor de Mattos, que havia sido estagiário de Deltan Martinazzo Dallagnol anteriormente. Esse, logo após ser aprovado em concurso público para o cargo de procurador do Ministério Público Federal, passou a integrar a equipe da força-tarefa. Ou seja, sua experiência no cargo e no ofício era zero e mesmo assim foi selecionado, o que corrobora a pessoalidade e o direcionamento subjetivo das escolhas de seus integrantes, e que o critério técnico, se havia, era secundário nas escolhas.

166. Entendo, portanto, que os elementos apontados pelos responsáveis não apenas são incapazes de afastar a ausência de critérios objetivos de seleção de procuradores para a força-tarefa e beneficiários dos pagamentos, como corroboram a constatação de que os critérios adotados foram pessoais e casuísticos, destinados a favorecer o grupo de membros intimamente ligados.

\*\*\*

167. Conhecido esse cenário, resta claro que foi ao longo do desenvolvimento e evolução dos trabalhos que o próprio Ministério Público Federal se tornou ciente das proporções, do volume e da complexidade da operação e que, quanto mais se ampliavam as investigações, maiores eram os esquemas descobertos, as pessoas denunciadas, os bloqueios de bens e mandados necessários e as ações penais promovidas –e, portanto, os recursos e esforços a serem a ela destinados.

168. Isso não foi suficiente para que o dispendioso modelo de custeio da força-tarefa da Lava Jato fosse justificado e motivado, ou alternativamente repensado, em nenhum momento do tempo, como exige o ordenamento jurídico. E mais, os beneficiários foram selecionados mediante critérios não impessoais, o que confirma o direcionamento de polpudas vantagens financeiras a pessoas ligadas por laços de afinidade meramente pessoal.

169. Avaliadas as condutas em exame sob todos esses prismas, considero irregulares e altamente reprováveis as escolhas administrativas feitas no âmbito do Ministério Público Federal.

170. Foi adotado modelo concebido para situações eventuais e excepcionais, o que claramente não era o caso da força-tarefa da Lava Jato, como forma de dar aparência de legalidade a uma prática antieconômica, imoral, ímproba, lesiva aos cofres públicos e, por tudo isso, manifestamente irregular. Tudo isso numa instituição talhada pela Constituição para ser paradigma de legalidade, moralidade, decência e boa gestão.

171. 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.

172. 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 e desleal, a um só tempo com a instituição e com o pagador de tributos, que arca com o custo da máquina administrativa.

173. 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*”.

174. Se o próprio Conselho Superior do Ministério Público não reconhece esse argumento como válido, tampouco o será nesta Casa (Decisão AJA/90/2020 proferida no Procedimento de Gestão Administrativa 1.00.000.015382/2020-72; grifos acrescidos):

**“59. A recuperação de recursos não serve de fundamento para se deferir, contudo, a manutenção de crescente estrutura de ‘Unidade de fato’. Reaver recursos desviados é insito ao afazer do Ministério Público e não autoriza tratamento diferenciado para os membros conforme a performance nesse quesito.** Outrossim, os recursos recuperados não se convertem em ingresso para o orçamento do Ministério Público da União, e, logo, não tem o condão de viabilizar contratações ou melhorias diretas para a Instituição que já convive com um teto constitucional de gasto”.

175. Certo é que, não obstante a força-tarefa tenha produzido resultados expressivos, optou-se, deliberadamente, por um formato antieconômico que causou claros prejuízos aos cofres públicos.

176. Resta constatado nos autos, portanto, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico (Regimento Interno do TCU, art. 209, incisos II e III), cenário que demanda julgar irregulares as contas especiais dos responsáveis pela adoção do referido modelo de custeio com base em diárias e passagens, 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), condenando-os ao pagamento do débito apurado nos autos e aplicando-lhes multa individual nos termos do art. 57 da referida Lei.

[11:48] Carlos Rafael Menin Simões

177. Outrossim, as condutas amoldam-se, em tese, ao disposto na Lei 8.429/1992, no que trata da prática de ato doloso de improbidade administrativa, cuja aferição poderá ser feita pelo Poder Judiciário em ação própria (grifos acrescidos):

“Art. 1º. (...)”

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as **condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei**, ressalvados tipos previstos em leis especiais. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

(...)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, **sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;**

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;”

\*\*\*

178. Pelo que ficou patente no curso deste Voto, o modelo de força-tarefa, da forma como concebido e executado, mostrou-se antieconômico e resultou em dano ao erário. A prova dos autos é no sentido de atribuir responsabilidade aos responsáveis que solicitaram e aprovaram a adoção de modelo antieconômico sem a necessária fundamentação e motivação.

179. Para além do vasto acervo probatório que conduz a essa conclusão, eram notórios os problemas intrínsecos do modelo concebido.

180. Em 1º de julho de 2020, a imprensa noticiou que o Vice-Procurador-Geral da Procuradoria-Geral da República, Humberto Jacques, em manifestação assinada em pedido de prorrogação de prazo de determinada força-tarefa, considerou que esse modelo – base também do grupo dedicado à Lava Jato – estaria esgotado, seria desagregador e incompatível com a instituição.

181. A mesma notícia menciona a existência de crise no âmbito do Ministério Público Federal em razão da atuação das forças-tarefas, em que uma das causas residiria nas deficiências institucionais geradas em decorrência da cessão de procuradores com dedicação exclusiva para atuação em forças-tarefa (fonte: <<https://www.folhavoria.com.br/politica/noticia/07/2020/em-conflito-com-lava-jato-pgr-diz-que-modelo-de-forcas-tarefa-e-incompativel>>, acesso em 8/8/2022).

182. À mesma época, a PGR emitiu nota oficial por meio da qual afirmou (fonte: <<https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/579467>>; acesso em 8/8/2020):

“A Lava Jato não é um órgão autônomo e distinto do Ministério Público Federal, mas, sim, uma frente de investigação que deve obedecer a todos os princípios e normas internos da instituição.

Para ser órgão legalmente atuante, seria preciso integrar a estrutura e organização institucional estabelecidas na Lei Complementar 75 de 1993. Fora disso, a atuação passa para a ilegalidade, porque clandestina, torna-se perigoso instrumento de aparelhamento, com riscos ao dever de impessoalidade, e, assim, alheia aos controles e fiscalizações inerentes ao estado de direito e à República, com seus sistemas de freios e contrapesos”, diz o comunicado da PGR.”

183. Aliás, a cada prorrogação da Operação, era noticiada a existência de conflitos entre o grupo que integrava a força-tarefa da Lava Jato e a Procuradoria-Geral da República, inclusive mediante

articulação de ameaças e orquestrações paralelas (não institucionais) contra quem ocupasse o cargo de Procurador-Geral da República e não favorecesse os interesses do grupo.

184. Por outro lado, outras notícias informam que o Procurador-Geral da República autorizou a constituição de uma força-tarefa da Lava-Jato em São Paulo, no ano de 2017, para atuar em investigações relacionadas à delação de executivos da empreiteira Odebrecht. Para esse grupo, paradoxalmente, não se adotou o mesmo modelo de designação de procuradores oriundos de outros estados, visto que foram escolhidos, de imediato, apenas membros do *Parquet* lotados e residentes em São Paulo (fonte: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2017-07-20/lava-jato-sp.html>>; acesso em 8/8/2022).

185. Outras notícias dão conta que, ainda em janeiro de 2016, os integrantes da força-tarefa da Lava Jato deram declarações públicas sobre a perspectiva de os trabalhos durarem **pelo menos mais três anos** (fonte: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/01/1730334-lava-jato-focara-em-partidos-e-comunicacao-da-petrobras.shtml>>; acesso em 8/8/2022), o que apenas corrobora tudo que foi registrado neste Voto no sentido de que era evidente a inexistência de necessidade excepcional e temporária a justificar o modelo antieconômico adotado.

186. Em outras palavras, a partir da constatação de que a operação seria duradoura, era necessário que os agentes responsáveis pela concepção do modelo tivessem avaliado a economicidade do formato em tela em face das alternativas disponíveis.

187. A coletânea de notícias acima corrobora, portanto, a notoriedade dos fatos e da atuação dos responsáveis *sub examine*, tendo em vista que fatos notórios independem de prova (CPC, art. 374, inc. I).

\*\*\*

188. De mais a mais, em relação à questão incidental apontada pelo MPTCU que versa sobre a existência de recursos pendentes de apreciação no âmbito do TC 026.909/2020-0, entendo que não afetam a presente decisão por uma pluralidade de motivos.

189. Consoante bem destacou o representante do *Parquet* especializado, a questão incidental sobre a competência da Segunda Câmara para decisão sobre o tema objeto deste processo e do TC 026.909/2020-0, suscitada nos recursos, restou elucidada pelo **Plenário** nos termos do Acórdão 1.104/2022-TCU-Plenário, quando da apreciação de agravo oposto por Orlando Martello Júnior contra despacho proferido nos autos que havia deferido, parcialmente, pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa.

190. No mencionado recurso, o agravante, em preliminar, questionou a suposta incompetência desta Segunda Câmara para apreciar esta tomada de contas especial, a qual foi rechaçada nos seguintes termos (excerto do voto condutor do Acórdão 1.104/2022-TCU-Plenário):

“5. No que diz respeito à questão preliminar suscitada, não assiste razão ao agravante.

6. O art. 15 do Regimento Interno do TCU estabelece as competências do Plenário nos seguintes termos:

‘Art. 15. Compete privativamente ao Plenário, dirigido pelo Presidente do Tribunal:

I - deliberar originariamente sobre: (...)

j) **realização** de fiscalizações em unidades do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como do Ministério Público da União e da Advocacia-Geral da União; (...)’ (grifo acrescido)

7. Da leitura desse dispositivo, extrai-se que compete ao Plenário decidir quanto à **realização** de fiscalização nas unidades lá arroladas. Ou seja: para que seja inserida no plano de fiscalização desta Corte uma fiscalização no Ministério Público da União ou em quaisquer dos órgãos listados no art. 15, inciso I, alínea ‘j’, do Regimento Interno do TCU, a proposta deve ser submetida ao

Plenário desta Casa.

8. O aludido dispositivo não trata, portanto, do julgamento de mérito de representação formulada perante esta Corte versando sobre atos administrativos ou contratos envolvendo os órgãos lá mencionados.

9. Aprofundando o exercício hermenêutico, transcrevo o art. 17 do Regimento, que trata sobre a competência das Câmaras:

‘Art. 17. Compete à Primeira e à Segunda câmaras deliberar sobre: (...) IV - representação, exceto a de que trata a alínea I do inciso I do art. 15; (...)’

10. Confirmando o entendimento acima registrado, o art. 17, inciso IV, do Regimento Interno do TCU estabelece que cabe às Câmaras julgar processos de representação formulados sobre qualquer unidade jurisdicionada a esta Corte. A única exceção lá aposta diz respeito às representações formuladas por equipe de fiscalização desta Corte. Não é o caso destes autos.

11. Ressalto que, em diversas oportunidades, já foram julgadas pelas Câmaras representações e denúncias versando sobre atos administrativos ou contratos do Poder Legislativo, dos Tribunais Superiores, da Presidência da República, do Conselho Nacional de Justiça, do **Ministério Público da União** e da Advocacia-Geral da União, a exemplo dos Acórdãos 1.122/2022, 9.546/2020, 14.539/2019, 6.072/2019, 3.125/2016, 2.330/2016, 3.043/2016, 2.605/2016, 4.028/2016, 2.941/2015, 464/2014, 2.994/2014, 1.976/2014, 7.925/2014, 1.216/2014 e 5.5762/2013, da Primeira Câmara, e 1.642/2022, 9.748/2020, 9.508/2017, 2.122/2017, 6.790/2017, 744/2015, 3.472/2015, 3.680/2014, 2.205/2014, 556/2014, 417/2014 e 1.669/2013, da Segunda Câmara.

12. Portanto, **não assiste razão ao agravante quanto à alegada incompetência da Segunda Câmara para julgamento e processamento desta tomada de contas especial.**” (grifos acrescidos).

191. E, como sabido, a decisão recorrida, de conversão de processo em tomada de contas especial, não gera ônus processual aos responsáveis e por esse motivo não permite a interposição de recursos (Regimento Interno, art. 279).

192. Com relação às ponderações do *Parquet* sobre a relevância da matéria e reflexos institucionais dos temas tratados no âmbito do MPF, entendo que este processo não pretende abordar questões estruturais de constituição e economicidade do modelo de gestão por meio de forças-tarefa no âmbito do Ministério Público Federal. Esse aspecto, de natureza transversal e organizacional, é objeto do TC 044.369/2021-2.

193. Esta tomada de contas especial cuida, em linhas gerais, de irregularidades decorrentes da ausência de motivação de atos administrativos que formalizaram escolhas da Administração e modelos de gestão em um caso concreto isolado, os quais atentaram contra a economicidade e razoabilidade nas despesas, e aspectos correlatos.

194. Em situações como a ora tratada, as câmaras detêm plena competência, como órgão fracionário do Tribunal de Contas da União, para deliberar originariamente (art. 17 do Regimento Interno do TCU).

195. Por derradeiro, destaco que os responsáveis e a Associação Nacional dos Procuradores da República, admitida como *amicus curiae*, apresentaram memoriais com argumentos que não infirmam as conclusões contidas neste Voto, portanto incapazes de alterar o mérito da decisão.

196. Ante o exposto, voto por que o Tribunal rejeite as razões de justificativa e julgue irregulares as contas de Rodrigo Janot Monteiro de Barros, João Vicente Beraldo Romão e Deltan Martinazzo Dallagnol em razão de prática de atos antieconômicos, ilegais e ilegítimos consubstanciados em condutas que, em tese, podem caracterizar atos dolosos de improbidade administrativa, a serem examinados em ação própria pelos órgãos competentes, e os condene solidariamente ao ressarcimento ao erário no valor total histórico de R\$ 2.597.536,39, que atualizado até 13/4/2022 atingiu a cifra de R\$ 2.831.808,17.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de agosto de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator