

Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS que atua junto a esta Corte, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei e de fiscalizar sua execução, vem, por meio do Procurador que esta subscreve, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO CAUTELAR**, para expor os seguintes fatos e, ao final, requerer o que segue.

Este membro do Ministério Público de Contas recebeu em seu gabinete a anexa documentação oferecida pela Associação Contas Abertas, pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) e pela Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU) da qual constam fundadas preocupações a respeito da possibilidade de celebração de acordos de leniência previstos na Lei 12.846/2013 pela Controladoria-Geral da União com empresas investigadas no âmbito da Operação Lavajato, conduzida pelo Ministério Público Federal, com o suporte da Polícia Federal.

O Ministério Público de Contas comunga dessas preocupações, em especial pelos seguintes argumentos.

Fere a lógica da divisão harmônica de poderes e competências entre os diversos órgãos da República que, estando uma operação em curso, conduzida pelo Ministério Público Federal, com suporte da Polícia Federal, com amplas repercussões cíveis e penais, possa um órgão do Poder Executivo, com esfera de atuação muito mais limitada, atravessar a operação para celebrar acordos de leniência que tenham por substrato fático o mesmo conjunto de fatos já investigados pelo Ministério Público Federal.

De fato, a Lei Anticorrupção não oferece resposta para o caso de atuação concorrente de dois órgãos legitimados para dar início a ações anticorrupção. Embora a lei não ofereça uma solução clara, ela pode ser deduzida da lógica do ordenamento jurídico. Tanto o Ministério Público Federal como a Controladoria-Geral da União tem legitimação ativa para iniciar os procedimentos de responsabilização de pessoas jurídicas de direito privado. A CGU é legitimada para a responsabilização administrativa prevista na referida lei, o Ministério Público é legitimado para promover a responsabilização judicial tanto pela LAC, quanto por várias outras normas, como a Lei de Improbidade Administrativa, entre outras.

Contudo, é inegável que o escopo de atuação do Ministério Público Federal, como *dominis litis* da ação penal, como legitimado para ações de improbidade e para outras ações cíveis, como detentor de prerrogativas de investigação e de independência e autonomia, é muito mais amplo que o da CGU, órgão de controle interno, com espectro de atuação muito mais limitado, subordinado à Presidência da República, sem a independência e a autonomia necessárias para conduzir questões da amplitude e gravidade como essa com que depara o país na operação Lavajato, provavelmente o maior escândalo de corrupção do mundo em todos os tempos.

A possibilidade de celebração de acordos de leniência pela CGU no âmbito da operação Lavajato só faz sentido para aquelas pessoas jurídicas que já fizeram acordo de leniência com o Ministério Público Federal, o que traria para o colaborador que efetivamente





trouxe ganhos para a investigação benefícios correspondentes e merecidos na esfera administrativa. Já o contrário não faz sentido.

Admitir uma ampla possibilidade de celebração de acordos de leniência pela CGU com empresas envolvidas em operações em curso no MPF traz a um só tempo insegurança jurídica para as empresas envolvidas e embaraços aos avanços e possibilidades de sucesso da investigação.

Insegurança para as empresas que ficam sem ter um referencial seguro sobre com qual órgão podem ou devem celebrar acordo de leniência, caso tenham interesse nisso. Insegurança também quanto ao alcance dos efeitos desse acordo. Celebrado um acordo com a CGU, ele pode ser oposto ao MPF, ele obriga, ele vincula? Evidente que não, assim como também não vincula o TCU, mas certamente não faltarão advogados a defender que sim e a tentar causar embaraços ao andamento das investigações conduzidas pelo MPF, com prejuízos para o interesse público.

Além disso, se for possível às empresas envolvidas em corrupção escolher com qual órgão elas vão celebrar acordos de leniência, evidentemente elas vão atuar como se estivessem em um leilão, escolhendo o acordo que lhes ofereça as melhores condições, novamente em prejuízo do interesse público de por fim à corrupção.

Com efeito, não tem cabimento que, no curso de uma investigação conduzida pelo MPF, possa outro órgão qualquer, sem a mesma independência e autonomia, sem o mesmo largo espectro de atuação, atravessar a investigação com a celebração evidentemente inoportuna de um acordo de leniência que possa, ainda que mesmo apenas potencialmente, causar embaraços, controvérsias jurídicas, quiçá judiciais, enfim todo tipo de entraves ao avanço das investigações em curso, muito bem conduzidas, registre-se, pelo Ministério Público Federal.

Combater o crime organizado e a corrupção disseminada na administração pública brasileira requer uma conjunção de esforços de todos os órgãos com alguma competência para essa atividade e uma verdadeira comunhão de propósitos desses órgãos.

Sendo a persecução criminal, sem dúvida alguma, a atividade mais difícil, em razão da necessidade de amplo e robusto conjunto probatório para que seja possível uma segura condenação judicial em sede penal, deve-se buscar todo apoio que puder ser dispensado ao órgão dotado de competência constitucional para promover essa persecução penal, que é o Ministério Público, no caso, o Federal.

Nessa seara, importa reconhecer a importância fundamental na investigação penal e na coleta de provas para essa finalidade da colaboração premiada de pessoas físicas e do acordo de leniência com pessoas jurídicas. Com efeito, esse instrumento jurídico tem-se revelado, em todos os países onde adotado, como de vital importância para a descoberta, o desmantelamento e a justa repressão de organizações criminosas. O Brasil também adotou esses institutos e tem obtido importantes resultados, com destaque absoluto para o quanto eles permitiram grandes avanços na operação Lavajato.

É da própria lógica do sistema jurídico que prevê a colaboração premiada e o acordo de leniência que seja atribuída maior importância e supremacia à celebração de acordos de leniência com o órgão detentor da competência de persecução criminal, devendo tais acordos por ele celebrados ser replicados, *mutatis mutandis*, nos órgãos responsáveis por sanções de escopo

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira



menor em relação à esfera penal, como são os órgãos de natureza administrativa, como a CGU e o CADE, assim como o órgão de controle externo, que é o TCU, ou por eles acatados de modo a premiar quem prestou colaboração efetiva à sociedade no combate ao crime.

Isso para conformar um todo coerente em relação ao modo de proceder do Estado no combate à atividade criminosa, estimulando que os acordos sejam celebrados em sede de investigação criminal, quando houver, e daí irradiem influência corroborativa nos demais órgãos da administração, de modo que o ambiente de confiança necessário à colaboração premiada e ao acordo de leniência seja cada vez mais consolidado, para o ganho maior da sociedade brasileira.

Nesse momento em que o Tribunal de Contas da União se prepara para exercer o controle externo de acordos de leniência celebrados na administração pública federal e dada sua competência de estabelecer diretrizes vinculantes aos órgãos da administração pública, pede o Ministério Público de Contas que, **CAUTELARMENTE**, seja determinado à Controladoria-Geral da União que se abstenha de celebrar quaisquer acordos de leniência com empresas envolvidas na operação Lavajato que não tenham já celebrados acordos de leniência com o Ministério Público Federal, de modo a evitar que se celebrem acordos que possam atrapalhar o curso das investigações dessa importante operação e que se premiem as empresas que deram contribuição efetiva para o desmantelamento da organização criminosa acusada de saquear os cofres da maior empresa brasileira.

Acatando o pedido de cautelar ora pedido a Vossa Excelência, estará o Tribunal de Contas da União prestando imensa colaboração ao país, contribuindo para o bom andamento da operação Lavajato e para a consolidação de uma cultura de fundamental colaboração entre todos os órgãos de controle em torno do sucesso da persecução criminal das condutas lesivas ao patrimônio público, com coerentes desdobramentos nas demais esferas de responsabilização cível e administrativa.

Brasília, em 20 de fevereiro de 2015.


Julio Marcelo de Oliveira
Procurador