



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE (DPP/CGPAM)

NOTA n. 1029/2019/PGU/AGU

NUP: 00903.000010/2018-17

Interessados: Autoridade de Governança do Legado Olímpico - AGLO, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Ministério da Cidadania e outros

Assunto: ajuizamento de ações relacionadas ao legado olímpico

1. Cuida-se das **Informações n° 46/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU (sequencial 245)**, por meio das quais a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cidadania (CONJUR/MC), em resposta ao **Memorando n° 38/2019/CGJ/PRU2/PGU/AGU** (anexo juntado na sequencial 247), esclarece o interesse da União no ajuizamento de ações relativas ao legado olímpico, e à execução irregular e danosa de termos de compromisso celebrados com recursos públicos federais, e destinados a obras necessárias à realização dos jogos olímpicos.

2. Em razão dessas informações, no **Despacho n° 217/2019/CGJ/PRU2R/PGU/AGU (sequencial 247)**, a Procuradoria-Regional da União da 2ª Região (PRU - 2ª Região) remeteu o processo eletrônico à PGU, tendo em vista anterior manifestação do órgão no **Despacho n° 17880/2018/PGU/AGU (sequencial 103)**, aprovado pelo Procurador-Geral da União no despacho de sequencial 104. No despacho de sequencial 103, a PGU concluiu o seguinte:

Assim, vê-se que **o ajuizamento de ação judicial a respeito do Parque Olímpico da Barra (POB)** é de atribuição exclusiva da AGLO, notadamente diante do disposto no §1º do art. 6º do Decreto n° 9.466, de 13 de agosto de 2018, transcrito na supracitada manifestação da CONJUR/ME, não havendo necessidade de atuação, ao menos no momento, da PRU2. Claro que, se no futuro a AGLO vier a ser extinta, é possível que a União lhe suceda tanto no campo administrativo como na esfera processual, de forma que exsurgir, eventualmente, a necessidade de atuação da PRU2.

Sem embargo, *hoje*, há autarquia especialmente criada para gerir e tomar todas as providências relacionadas ao legado olímpico (POB), não havendo necessidade de atuação dúplice da PGF e da PGU na matéria, mesmo porque haveria dispêndio desnecessário de tempo de trabalho e recursos de duas procuradorias com a mesma finalidade. (Grifei)

3. Como se vê, as informações da CONJUR/MC foram requerida pela PRU - 2ª Região, para que pudesse firmar entendimento quanto ao interesse da União em ações a serem ajuizadas pela Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO), relativas especificamente ao Parque Olímpico da Barra da Tijuca e ao Complexo Esportivo de Deodoro (quanto a este a PRU já ajuizou uma ação no começo deste ano).

4. A utilização do parque olímpico no "modo legado"^[1] era de competência da prefeitura municipal do Rio de Janeiro, que a transferiu, *em parte*, por cessão de uso à União (Ministério do Esporte), em 2016 (sequencial 2). O Exército, por sua vez, tem interesse no Complexo Esportivo de Deodoro, por se tratar de área miliar, e pela gestão conjunta desse complexo com a AGLO.

5. Ocorre que as informações da CONJUR/MC trouxeram fatos novos à análise, que não estavam postos no momento em que a PGU lançou no processo o despacho de sequencial 103 (Despacho nº 17880/2018/PGU/AGU), e isto influi na atribuição de coordenações do DPP para abordar a matéria.

6. Na ocasião da elaboração do despacho de sequencial 103, a PGU examinou o interesse específico no ajuizamento de ações referentes aos dois complexos esportivos, um de propriedade da União e outro a ela cedido pelo Município do Rio de Janeiro. E, assim, partia-se do pressuposto de que a análise relaciona-se a esses fatos, propriedade e posse. A administração havia exposto o interesse na imposição ao Município do Rio de Janeiro de obrigações que viabilizassem o pleno aproveitamento desses espaços pela União e a AGLO, de modo a se cumprir o previsto na Lei nº 13.474/2017

7. Contudo, no momento, a análise da CONJUR/MC diz respeito a danos não apenas à gestão e destinação dos complexos esportivos, em virtude de condutas de responsabilidade do Município do Rio de Janeiro, mas também a danos graves na execução de recursos públicos federais repassados ao município para a execução de obras necessárias aos jogos olímpicos.

8. Os dois tipos de lesão aos interesses da União são relacionados, pois as instalações dos espaços esportivos apresentam falhas e foram executadas com recursos públicos federais.

9. Além disso, as informações da CONJUR/MC, acima referidas, noticiam o que parece ser uma apropriação indevida de milhões de reais bloqueados pela CAIXA (mandatária da União) em razão de irregularidades na execução das obras.

10. Ao tratar do interesse e legitimidade da União para ajuizar ações em parceria com a AGLO, a CONJUR/MC narrou uma série de irregularidades, das quais se destaca as que seguem (algumas transcrições são realizadas com pequenas modificações):

a) O Comandante do Exército e o Ministro de Estado do Esporte, representantes legais da União, autorizaram o ajuizamento de ação diante do descumprimento do **Plano Estratégico de Ação - PEA**.

b) No PEA, descumprido, as autoridades signatárias apontaram que as questões relativas ao legado olímpico de competência federal estão “divididas em 05 MACROPROBLEMAS assim designados e interligados”: **b.1)** *"a documentação necessária a qualquer obra pública com recursos federais, nos termos da Lei nº 8666 de 1993, da Portaria nº 202/105 do MPDG e do Acórdão proferido na Tomada de Contas nº 034.628/2012-6 do TCU"*; **b.2)** *"os recebimentos provisório e definitivo das obras, segundo o art. 73, a e b, da Lei nº 8.666 de 1993"*; **b.3)** *"a correção dos vícios, anomalias e não conformidades pelo construtor, nos termos do art. 618 do Código Civil"*; **b.4)** *"a destinação final das instalações olímpicas, segundo o modo legado, que abrange o retrofit do Complexo de Deodoro e a desmontagem e remontagem dos Estádios Aquático e de Handball no Parque Olímpico da Barra da Tijuca, nos termos do art. 2º, VI, do Decreto nº 9.466 de 2018"*; e **b.5)** *"o processamento dos termos de compromisso do PAC, que resultaram na transferência voluntária de recursos federais para realizar as obras das instalações esportivas das Olimpíadas, nos termos dos arts. 4º a 7º da Lei nº 11.578 de 2007"*.

c) *"Os macroproblemas devem se refletir nos pedidos das ações, já que a transferência de recursos da União propiciou a realização das obras pelo Município, que atualmente são monitoradas e administradas pela Aglo".*

d) Em 13 de agosto de 2018, a Caixa informou a manutenção em depósito de valores bloqueados no montante de **R\$ 477.957.605,71**, referentes a recursos para obras dos jogos olímpicos. Segundo informado pela Caixa, os bloqueios decorriam de "glosas", consistentes em "itens medidos acima do valor aprovado", "itens de obras fracionados", "sobrepço", "diferença BDI" e "outros motivos".

e) Desses valores, de recursos federais, o Município do Rio de Janeiro indicou para a Justiça do Trabalho quatro contas vinculadas, o que resultou no arresto de todo o saldo financeiro que estava disponível em dezembro de 2018, totalizando aproximados R\$ 134 milhões, para quitar dívidas trabalhistas do município com agentes comunitários e técnicos de enfermagem.

f) *Há interesse da União em adotar as medidas cabíveis para a devolução desses recursos, que eram geridos pela extinta Secretaria-Executiva, que funcionava como UG do Ministério do Esporte. Os recursos, apesar de partirem do orçamento do extinto Ministério do Esporte, relacionavam-se às obras dos termos de compromisso de Deodoro Norte, Deodoro Sul, do Velódromo e do Centro Olímpico de Tênis, cujas instalações estão sob a competência da Aglo, seja diretamente no caso da Barra, seja em gestão conjunta, no caso do Complexo de Deodoro, em comunhão de interesses com o Exército.*

g) *Para cumprir o PEA, que foi assinado pelo Ministro do Esporte e pelo Presidente da Aglo no âmbito federal, o Município alegou que necessitaria dos recursos das contas vinculadas que foram glosados pela Caixa. Os termos de compromisso referem-se tanto ao Complexo de Deodoro (TC Deodoro Norte e TC Deodoro Sul), que está sob o domínio da União e administrado de forma conjunta com a Aglo, quanto ao Parque Olímpico da Barra (TC Velódromo e TC do Centro de Tênis), que está sob a posse da União e administração direta da autarquia art. 1º, §2º, e art. 8º, III, do Anexo I do Decreto 9.299/2018,*

h) *"Diante deste contexto, esta Consultoria Jurídica entende que cabe não só a intervenção da União nos autos da ação trabalhista em que ocorreu o arresto, mas que tome as medidas judiciais cabíveis diante da inviabilização da execução dos Termos de Compromisso".*

11. Na sequencial 243 foi juntada cópia de despacho do Ministro de Estado do Esporte em que manifestou *"o interesse na propositura de demanda judicial para dar cumprimento ao Plano Estratégico de Ações, ressaltando a estratégia judicial a ser avaliada pela Procuradoria-Geral da União"*. O documento que materializa o Plano Estratégico de Ações¹²¹, de março de 2018, pode ser conferido na sequencial 11.

12. Também na sequencial 243 foi juntado o Despacho nº 694/2018/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 8 de novembro de 2018, que faz referência ao despacho do Ministro de Estado do Esporte. O despacho transcreve trecho da Nota nº 178/2018/CONJUR-ME/CGU/AGU, que, ao fazer referência a informações necessárias ao ajuizamento de ação, adianta entendimentos quanto ao interesse da União em questões que especifica.

13. A PRU - 2ª Região ainda submeteu à consideração da PGU, na sequencial 253, as Informações 2/2019/GAB/PFAGLO/PGF/AGU, nas quais a PF/AGLO expõe o interesse da União quanto ao Parque Olímpico da Barra.

14. **É o relatório necessário. Segue manifestação.**

Parque Olímpico da Barra

15. Registre-se, de início, que a CONJUR/MC, em mensagem eletrônica de 1º/4/2019, indicou à PGU que há urgência no ajuizamento de ação. E, assim, para evitar que qualquer interesse público sofra prejuízo, realiza-se a análise com a urgência indicada, o que impede o completo e cuidadoso exame da vasta documentação juntada aos autos do processo eletrônico, que, aliás, possui várias remissivas.

16. Dada a urgência, a análise direciona-se principalmente ao exame de dados que possam servir mais diretamente ao esclarecimento do interesse e da legitimidade da União para o ajuizamento de ações em parceria com a AGLO, que tenham por objeto o Parque Olímpico da Barra.

17. Especificamente quanto à possibilidade de ajuizamento de ações pela União, há que se observar, com o devido respeito a posições contrárias, firmadas legitimamente, como é o caso do despacho anterior da PGU (sequencial 103), que o ajuizamento de ação pela União em litisconsórcio com a AGLO pode dispensar qualquer tipo de juízo quanto a interesse material direto da União na questão, pois se está a examinar o ajuizamento de ação coletiva por uma autarquia federal, conforme informações que constam dos autos (aqui não se faz juízo quanto à conveniência ou adequação da escolha processual a adotar), com o objetivo de obter a reparação de danos significativos ao patrimônio público federal.

18. E, assim, a legitimidade da União para a ação se firma com base em interesses de natureza transindividual. A legitimação para a defesa de interesses transindividuais é extraordinária e decorre do ordenamento jurídico, diferenciando-se da legitimação para a defesa de interesses individuais, que, em regra, atrai a necessidade de que os sujeitos da demanda sejam os titulares (ao menos em tese - *de acordo com o que afirmam*) dos direitos sobre o *bem da vida* objeto do conflito.

19. Portanto, com base na natureza da ação e dos interesses a serem tutelados, acredita-se que a União possui legitimidade extraordinária para o ajuizamento da ação.

20. Firmada a premissa, importa considerar que é de longa data o posicionamento do DPP/PGU no sentido de que, existindo um interesse material de uma autarquia passível de ser defendido não apenas numa ação de natureza ordinária, mas também em uma ação coletiva (interesse de natureza material da autarquia, e, ao mesmo tempo, transindividual), a preferência é que o ajuizamento dessa ação coletiva se dê exclusivamente por parte da autarquia (o mesmo raciocínio vale para outras pessoas jurídicas da administração indireta). Algumas das razões para isso, mas não as únicas, são a economia processual e a economia de recursos públicos.

21. Não obstante, ao menos a juízo da subscritora, também está consolidado no departamento o entendimento de que isso não veda a colaboração da União no ajuizamento da ação coletiva, com a assunção desde o início da condição de parte (litisconsórcio inicial).

22. E apenas um dos inúmeros exemplos da atualidade desse entendimento é a atuação da União quanto a danos impostos à PETROBRAS, apurados no âmbito da Operação Lava Jato, por meio da qual a União cumpre sua obrigação constitucional de proteger o patrimônio público.

23. Desse modo, acredita-se que é incensurável a que parece ter sido a conclusão anterior da PGU, no sentido de que se uma autarquia foi especialmente criada para gerir e tomar providências relacionadas ao legado olímpico^[3], a ela cabe a responsabilidade primária pela adoção de providências extrajudiciais e judiciais com vistas a zelar por esse legado.

24. Não obstante, também parece inegável o interesse jurídico e processual da União na reparação de danos ao patrimônio público relacionados ao legado dos jogos olímpicos, a partir do informado em manifestações de consultorias jurídicas e outros elementos juntados ao processo eletrônico.

25. Com efeito, foi despendida vultosa quantia de recursos públicos federais para a execução de obras necessárias à realização dos jogos olímpicos, bem como se está a desrespeitar a política pública que se procurou implantar com a Lei nº 13.474/2017.

26. Ademais, o contrato de cessão de uso da área na Barra da Tijuca foi celebrado com a União. A gestão pela AGLO é um ato posterior de descentralização pela União, que não afasta, porém, seu interesse no cumprimento desse contrato.

27. Deste modo, a par da extraordinária, há legitimidade ordinária da União para a propositura de ações relacionadas ao Parque Olímpico da Barra.

28. Considere-se, ainda, que é fato que a AGLO possui a natureza de autarquia, com as consequências jurídicas disso para a responsabilidade por atribuições que lhe foram incumbidas por lei, mas também é certo que o prazo previsto em lei para sua extinção se aproxima (30/6/2019 - cf. art. 12 da Lei nº 13.474/2017), e, assim, parece razoável que a União atue em parceria com a autarquia no processo judicial, até mesmo para se estabelecer uma racional sucessão/troca de informações entre procuradorias (da PF/AGLO para PRU2) em matéria da complexidade dos danos apurados quanto ao legado olímpico.

29. Como é de conhecimento geral na Administração, a extinção de autarquias e fundações pode acionar um processo tumultuado de sucessão no tocante a acervos documentais, e manutenção de especialidades e histórico organizacional.

30. Impende anotar que o tempo de análise impediu que se pudesse avaliar a robustez dos elementos que instruiriam uma ação da União em conjunto com a AGLO, e, por isso, convém reafirmar aqui o seguinte trecho do Despacho nº 17880/2018/PGU/AGU (sequencial 103):

Observa-se grande complexidade da questão do ponto de vista técnico, somado à disposição das autoridades federais em solucionarem amigavelmente, notadamente com a PCRJ, as pendências relativas ao POB e ao CED. Houve até mesmo recentes tratativas em torno da assinatura de um TAC.

O litígio deve ser a última opção, em especial quando a administração federal se vê diante de desentendimentos com Estados e Municípios. Sem embargo, para esta finalidade, a instrução dos expedientes é de rigor, visto que o ajuizamento de ação judicial traz consigo riscos de sucumbência e prejuízos ainda maiores para a União e para a AGLO; por isso, as ações devem ser instruídas com a documentação necessária ao entendimento da controvérsia e comprobatória dos ilícitos e dos danos, a ensejar a correta formulação dos pedidos e uma instrução processual robusta tendente à vitória da União e da AGLO. (Grifei)

Complexo Esportivo de Deodoro

31. Quanto ao Complexo Esportivo de Deodoro, as informações juntadas ao processo não são claras quanto ao tipo de ação nova que deva ser ajuizada. Há informação da PRU de que não é mais possível emendar pedidos na ação já ajuizada neste ano.

32. De qualquer modo, quanto a esse complexo esportivo, é certo que AGLO e União podem ajuizar ações em parceria, pois, conforme informações juntadas ao processo, trata-se de imóvel da União, com gestão compartilhada entre AGLO e Exército.

Informações novas trazidas pela CONJUR/MC

33. Quanto a dados novos que constam da informação da CONJUR/MC, não é possível saber se a União e a AGLO estão em condições de ajuizar ação imediatamente. Com efeito, ação diria respeito a vícios diversos na fase de cumprimento de termos de compromissos celebrados para a execução de obras prévias à realização dos jogos olímpicos.

34. Aparentemente, o mais apropriado é que elementos de provas a respeito dessas questões sejam analisados pelo grupo responsável pela atuação proativa na PRU - 2ª Região. A PRU, contudo, deverá avaliar a atribuição interna para essa análise, tendo em vista sua organização e os atos normativos pertinentes.

35. Considerando a demanda do Ministério da Cidadania, é possível que a PRU adiante a adoção de medidas de urgência quanto a esse tipo de dano (relacionado ao cumprimento dos termos de compromissos).

36. De outro lado, o ajuizamento de ações não pode ser visto como solução única para a apuração e reparação de danos decorrentes do cumprimento de termos de compromissos. O Ministério da Cidadania deve examinar a suficiência dos atos adotados no controle interno, providenciando a instauração de tomadas de contas especiais necessárias, e instando a Caixa a providenciar medidas de sua competência.

37. Considere-se, por fim, que há informação de que dano à União está em curso, relacionado ao levantamento de valores bloqueados na Caixa e que no momento estariam a disposição da Justiça do Trabalho, por indicação do Município do Rio de Janeiro.

38. Quanto a esse dano, a PRU - 2ª Região informou a adoção de medidas junto à Justiça do Trabalho. Convém que a respeito desse dano a Coordenação-Geral de Defesa da Probidade (CGPRO) seja imediatamente notificada, assim como dos demais documentos juntados ao processo eletrônico, para considerações que reputar cabíveis, e para que possa avaliar juntamente com a PRU a adoção de medidas adicionais de urgência, como, por exemplo, a possibilidade e conveniência de adoção de medidas de urgência na Justiça Federal.

39. **Em razão do exposto**, opina-se pela juridicidade da atuação da PRU - 2ª Região no ajuizamento de ações relacionadas ao Parque Olímpico da Barra da Tijuca, em conjunto com a Procuradoria Federal da AGLO, bem como pela possibilidade de adoção de medidas judiciais adicionais quanto ao Complexo Esportivo de Deodoro em litisconsórcio.

40. Sugere-se a imediata abertura de tarefa de ciência para a CGPRO, para que possa avaliar juntamente com a PRU a adoção de medidas adicionais urgentes quanto aos valores bloqueados pela CAIXA, e posteriormente arrestados pela Justiça do Trabalho, bem como possa orientar a atuação da procuradoria quanto aos demais danos ao erário apontados nas informações da CONJUR/MC em análise.

41. Propõe-se que, concomitantemente, o processo seja remetido ao GAB/PGU, uma vez que o Ministério da Cidadania apontou a necessidade de ajuizamento urgente de ações quanto aos espaços esportivos.

À consideração do Coordenador-Geral de Patrimônio e Meio Ambiente.

Brasília, 2 de abril de 2019.

Dilsileia Martins Monteiro
Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00903000010201817 e da chave de acesso ddb24e8b

Notas

1. [^] Quanto ao que se deve entender como "modo legado", ver Lei nº 13.474/2017.
2. [^] *Constou como finalidade: "Regular ações do Ministério do Esporte (ME), da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e da Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO), a fim de solucionar atuais pendências decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016).*
3. [^] *O Decreto nº 9.466/2018 dispõe em seu artigo 4º: "A Aglo poderá buscar o cumprimento das obrigações pendentes, nos termos do disposto no [inciso VII do caput do art. 1º da Lei nº 13.474, de 2017](#), e a realização das medidas corretivas necessárias ao exercício de sua competência, quando constatar a: I - necessidade de adequação dos bens e das instalações do legado olímpico em decorrência de vícios construtivos; II - desobediência às exigências da legislação sobre licenciamento de obras públicas; e III - insuficiência ou inadequação do planejamento, do monitoramento da execução das obras ou outras desconformidades ou anomalias". E no artigo 5º: "A Aglo administrará, manterá e utilizará, nos termos do plano de utilização do legado olímpico, os bens e as instalações do legado olímpico e os demais bens sob sua administração".*

Documento assinado eletronicamente por DILSILEIA MARTINS MONTEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 244894768 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DILSILEIA MARTINS MONTEIRO. Data e Hora: 02-04-2019 11:16. Número de Série: 1731700. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
