



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

PARECER n. 00033/2019/PGU/AGU

NUP: 02001.001898/2019-77

INTERESSADOS: COMITE INTERFEDERATIVO - CIF

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

I - Consulta formulada pelo Conselho Interfederativo (CIF) no bojo do Termo de Transação de Ajustamento de Conduta (TTAC), firmado como decorrência de evento danoso causado pelo rompimento da Barragem do Fundão.

II - Interpretação acerca dos gastos públicos extraordinários a serem ressarcidos pela Fundação Renova. Cláusulas 141 e 143 do TTAC.

III - Pela ciência da presente manifestação ao CIF, bem como às demais entidades/órgãos interessados.

Senhor Coordenador-Geral de Patrimônio e Meio Ambiente,

Trata-se de consulta advinda do Comitê Interfederativo (CIF), acerca de interpretação de cláusulas do TTAC (Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta), firmado como decorrência de evento danoso causado pelo rompimento da Barragem do Fundão.

2. A consulta formulada, segundo o disposto no Memorando nº 3/2019/DCI/GABIN (seq. 3), refere-se aos **gastos públicos extraordinários** a serem ressarcidos pela Fundação Renova, nos termos das Cláusulas 141 e 143 do referido Acordo; a respeito, colaciona-se excerto da citada missiva *in verbis*:

(...)

2. Na referida reunião, a coordenação da Câmara de Economia e Inovação (CTEI) apresentou a Nota Técnica nº 67/2018 (SEI nº 4215211), relativa aos gastos extraordinários a serem ressarcidos pela Fundação Renova, cuja compilação das despesas foi exposta, englobando gastos com pessoal e logística durante cerca de dois anos de atividades da CT, com montante aproximado de R\$400 mil. Na mesma ocasião também foi informado que as demais CTs e diversos órgãos componentes do Sistema CIF, não arrolados no Anexo da Cláusula 141 do TTAC, também realizaram muitas despesas não ressarcidas, as quais ainda haviam sido computadas e sistematizadas.

3. Nesse sentido, foi registrado em Ata que esta SECEX solicitaria aos membros do CIF e coordenadores de Câmaras Técnicas que realizassem um levantamento dos gastos das CTs e demais órgãos, a serem ressarcidos pela Renova, conforme disposto no parágrafo único da Cláusula 143 do TTAC. Tal providência foi adotada por meio do Ofício-Circular nº 07/2018/DCI/GABIN-IBAMA (SEI nº 4215296), para que o requerimento de ressarcimento dos gastos públicos extraordinários seja encaminhado à Fundação de forma coletiva pela SECEX, que consolidará todas as planilhas de gastos a serem ressarcidos, as quais vem sendo elaboradas nos mesmos moldes aplicados pelo INDI-MG, conforme Anexo I da Nota Técnica nº 67/CTEI (SEI nº 4215339), em aderência às Diretrizes Básicas para Ressarcimento, aprovadas pela Deliberação CIF nº 171 (SEI nº 4215434).

4. Cumpre ressaltar que, tendo em vista a previsão constante no parágrafo único da Cláusula 141 do TTAC, de que o ressarcimento desses gastos extraordinários será realizado após a implementação dos Programas, foi aventada a possibilidade de renegociação dos termos com a Fundação Renova, para adiantamento do processo de ressarcimento dos órgãos públicos.

5. Por outro lado, vale salientar que, antes mesmo da homologação do TAC-Gov, o procedimento do custeio parcial das despesas pela Fundação Renova, previsto na Deliberação CIF nº 157 (SEI nº), foi iniciado em maio de 2018, o que reduziu significativamente os gastos públicos. Além disso, comunicamos que praticamente todos os órgãos arrolados no Anexo da Cláusula 141 já foram ressarcidos pela Fundação Renova, tendo como referência as despesas realizadas entre o dia do Desastre e a data de assinatura do TTAC.

6. Ademais, além da aplicabilidade do parágrafo único da Cláusula 143 c/c o parágrafo único da Cláusula 141 do TTAC, à qual se questiona se o ressarcimento das despesas poderá ocorrer antes da finalização dos demais programas do TTAC, bem como se pode haver renegociação, revisão ou repactuação nessa direção, mecanismos previstos em ambos os Acordos, também requeremos maiores informações sobre a classificação dos gastos que podem ser reembolsados e/ou ressarcidos pela Renova, ou seja, quais seriam os demais gastos públicos extraordinários com a mesma natureza daqueles previstos no Anexo da Cláusula 141, supracitado.

3. É o relatório.

4. Para uma melhor compreensão do tema, faz-se mister, primeiramente, transcrever as cláusulas do TTAC a que faz menção a consulta em tela, senão, vejamos:

SUBSEÇÃO VI.7: Programa de Ressarcimento dos gastos públicos extraordinários dos COMPROMITENTES

CLÁUSULA 141: A FUNDAÇÃO deverá ressarcir os COMPROMITENTES pelos gastos públicos extraordinários decorrentes do EVENTO, devidamente comprovados por meio de documentos oficiais, dentre os quais notas de empenho de despesas e declaração de autoridade competente, conforme ANEXO, no valor de R\$ 27.463.793,00 (vinte e sete milhões, quatrocentos e sessenta e três mil e setecentos e noventa e três reais), devidamente atualizado pelo IPCA, desde a data da despesa até o efetivo pagamento, observada a política de compliance da FUNDAÇÃO

PARÁGRAFO ÚNICO: Os demais PROGRAMAS objeto deste Acordo precedem o ressarcimento das despesas extraordinárias dos COMPROMITENTES previstas no caput

(...)

CLÁUSULA 143: Mediante a realização do ressarcimento previsto na CLÁUSULA 141, considerar-se-ão plenamente quitados pelos COMPROMITENTES os prejuízos financeiros destes decorrentes do EVENTO.

PARÁGRAFO ÚNICO: Demais gastos públicos extraordinários decorrentes do EVENTO, de mesma natureza daqueles previstos no ANEXO referido no caput da CLÁUSULA 141, incorridos pelos COMPROMITENTES a partir da data deste Acordo, serão objeto de ressarcimento nos termos deste PROGRAMA. [grifo nosso]

5. A Subseção acima transcrita versou justamente acerca dos gastos públicos extraordinários decorrentes do evento, haja vista que os órgãos e entidades públicos da estrutura administrativa dos comprometidos (União e Estados de Minas Gerais e Espírito Santo) dispenderam pessoal e material muito além de suas atividades ordinárias, o que gerou uma maior dedicação aos efeitos do evento (dentro do âmbito de suas competências). Nesses termos, razoável que o Acordo passasse a prever dispositivo específico para ressarcir esses gastos extraordinários.

6. A leitura do caput da cláusula 141 tratou exatamente do *quantum* gerado/efetuado até a assinatura do Acordo, nos termos do Anexo referido. Ademais, ressaltou-se, no parágrafo único dessa mesma cláusula, que a prioridade se daria para os gastos a serem dispendidos com os demais Programas do Acordo.

7. Em continuidade, seria lógico que o ressarcimento dos gastos extraordinários até então efetuados pelos comprometidos, decorrentes do evento, gerasse, em contrapartida, a respectiva quitação. Não obstante, conforme a tônica que guiou as discussões sobre o evento danoso e feitura do Acordo, mostrar-se-ia impossível a previsão de todos os possíveis e ulteriores gastos extraordinários a partir da assinatura do Acordo, dado, ressalte-se, o **caráter dinâmico do evento**.

8. E justamente para abranger o eventual surgimento de novos gastos públicos extraordinários (além daqueles lá efetuados até então, cujo ressarcimento pela Fundação geraria a respectiva quitação) é que restou prevista a ressalva do parágrafo único da Cláusula 143, isto é, "os demais gastos públicos extraordinários decorrentes do EVENTO, de mesma natureza daqueles previstos no ANEXO referido no caput da CLÁUSULA 141, incorridos pelos COMPROMITENTES a partir da data deste Acordo, serão objeto de ressarcimento nos termos deste PROGRAMA". (grifos nosso)

9. A questão fora apreciada, inclusive, quando da expedição da manifestação deste Departamento sobre a então minuta do Acordo em tela; trata-se do **PARECER N. 11/2016-HAJ-JBT/DPP/PGU/AGU** (disponível à seq. 90 do NUP 00405.022832/2015-19), de onde extraio os seguintes excertos *in verbis*:

(...)

129. Ocorre que a União não deve dar quitação por eventuais despesas futuras, que ainda possam vir a ocorrer. Ora, tendo em vista o caráter dinâmico dos efeitos do rompimento da barragem, o que é até mesmo um pressuposto do presente acordo, não há como antever se novas despesas públicas surgirão em decorrência dele.

(...)

132. Admite-se que os principais efeitos do desastre já apareceram, mas não é impossível ou improvável a necessidade de futuras/novas medidas a serem adotadas ou cujo custo venha a ser arcado pelo Poder Público.

133. De fato, os efeitos do desastre são dinâmicos e não estão integralmente consolidados, sendo perigoso dar plena quitação a respeito; do contrário, a Fundação poderia se eximir de certas tarefas e relegá-las ao Poder Público, o que fere a própria *raison d'être* do acordo. [grifos nosso]

(...)

10. Elaboradas as considerações iniciais acima, adentra-se ao teor da consulta propriamente.

11. Consoante já mencionado, o memorando da SECEX inicia o relatório com a informação sobre a existência de despesas extraordinárias realizadas pelas CT's e que (i) *não constavam no rol do ANEXO da Cláusula 141 do TTAC*, (ii) *considerando o lapso temporal do dia do evento danoso até a assinatura do Acordo*.

12. Ressalta que, no que se refere especificamente aos gastos do Anexo supracitado, *"praticamente todos os órgãos arrolados no Anexo da Cláusula 141 já foram ressarcidos pela Fundação Renova, tendo como referência as despesas realizadas entre o dia do Desastre e a data de assinatura do TTAC."* A questão então subsiste quanto aos gastos que não foram à época arrolados no Anexo – considerando o mesmo lapso temporal.

13. Acrescenta ainda que, antes mesmo da assinatura do TAC-GOV (o qual prevê as regras de custeio), já vinha sendo efetuado o procedimento do custeio parcial das despesas pela Fundação, *"o que reduziu significativamente os gastos públicos"*.

14. Diante, pois, desse cenário, indaga:
(...) além da aplicabilidade do parágrafo único da Cláusula 143 c/c o parágrafo único da Cláusula 141 do TTAC, à qual se questiona se o ressarcimento das despesas poderá ocorrer antes da finalização dos demais programas do TTAC, bem como se pode haver renegociação, revisão ou repactuação nessa direção, mecanismos previstos em ambos os Acordos, também requeremos maiores informações sobre a classificação dos gastos que podem ser reembolsados e/ou ressarcidos pela Renova, ou seja, quais seriam os demais gastos públicos extraordinários com a mesma natureza daqueles previstos no Anexo da Cláusula 141, supracitado.

15. Primeiramente, veja-se o alcance da interpretação dos respectivos parágrafos únicos das Cláusulas 141 e 143.

16. O parágrafo único da Cl. 141 (cujo caput trata dos gastos até então catalogados no Anexo – considerado o interstício temporal evento danoso até a assinatura do Acordo) anuncia que os demais Programas do TTAC precedem o ressarcimento em tela. Por óbvio, a preocupação do dispositivo foi a de lançar a prioridade quanto à aplicação dos recursos geridos pela Fundação; nesse diapasão, a aplicação de recursos para a implementação dos Programas socioeconômicos e ambientais tem prioridade em relação ao ressarcimento dos gastos públicos extraordinários.

17. Por seu turno, o parágrafo único da Cl. 143 traz a ressalva para a existência de gastos públicos extraordinários que viessem a surgir, de mesma natureza da Cl. 141 e seu Anexo, após a assinatura do Acordo, cujo ressarcimento seguiria as mesmas regras desta Subseção – isto é, constituiu-se uma ressalva à quitação dos gastos pagos pela Fundação, nos termos do caput da própria Cl. 143.

18. A questão exsurge, pois, quanto aos gastos extraordinários efetuados entre o evento danoso e a assinatura do Acordo, mas que não estavam catalogados no Anexo da Cl. 141.

19. Entende-se que referidos gastos, desde que devidamente comprovados e de mesma natureza do Anexo da Cl. 141, devem seguir a mesma dinâmica de reembolso disposta na referida Subseção; ora, se se resguardou interesse público até mesmo quanto ao eventual surgimento de gastos extraordinários após a assinatura do Acordo (em razão do multicitado caráter dinâmico dos danos), com mais propriedade o ressarcimento das despesas efetuadas de modo inequivocamente emergencial antes mesmo da assinatura do Acordo, a despeito de não constarem no Anexo da Cl. 141; afinal, não se mostra despidendo frisar, que a elaboração e a implementação do TTAC era medida urgente que se impunha, diante da grandiosidade dos impactos nefastos gerados pelo rompimento da barragem. Logo, razoável que os órgãos e entidades públicos não dispusessem à época de tempo hábil para o devido levantamento de todos os gastos extraordinários voltados para o evento.

20. Nesse diapasão, a regra do parágrafo único da Cl. 141 também se impõe, isto é, segue sendo prioritário o ressarcimento dos demais Programas do Acordo; não obstante, isso não implica em que se devam exaurir todos os Programas para se efetuar o ressarcimento público. A regra trata de prioridade, não de exclusão. Repise-se: o intuito do parágrafo único foi deixar assente a prioridade da aplicação dos recursos aos programas socioeconômicos e socioambientais do Acordo, em detrimento do reembolso público.

21. Desse modo e de forma objetiva: sim, o ressarcimento das referidas despesas poderá ocorrer antes da finalização dos demais Programas do TTAC, desde que estes não retem prejudicados.

22. De todo modo, como bem ressaltado no Memorando da SECEX, antes mesmo do TAC-Gov (ao qual se fará menção mais à frente), essa dinâmica de negociação e ressarcimento das despesas dos compromitentes já vinha sendo implementada junto à Fundação – ao que parece, acerca das despesas que vinham surgindo após a assinatura do TTAC. Ora, se já se vinha reconhecendo o caráter reembolsável dessas despesas, com mais propriedade ainda se mostra o caráter reembolsável daquelas efetuadas emergencialmente logo após o evento danoso.

23. Veja-se, então, o questionamento acerca de *"quais seriam os demais gastos públicos extraordinários com a mesma natureza daqueles previstos no Anexo da Cláusula 141"*. Referido Anexo elencou gastos com deslocamento de servidores públicos, locação de veículos, etc. Vê-se que a ideia foi reembolsar o Poder Público quando houve o destacamento de servidores e estrutura para atender, senão exclusivamente, de forma prioritária as demandas decorrentes do evento danoso.

Ressalte-se que o servidor destacado para referido mister, especialmente quando posto em deslocamento, deixou, inclusive, de executar outras funções a que estava impelido, pelo menos durante a missão, dentre outros prejuízos.

24. De todo modo, um bom norte para elencar as despesas em comento, a título *exemplificativo*, seriam algumas das despesas dispostas na Cláusula Quinquagésima Oitava do TAC-GOV, senão, veja-se:

CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA OITAVA. *Até 90 (noventa) dias antes do encerramento de cada ano, o CIF encaminhará à FUNDAÇÃO a previsão anual de atividades com a fiscalização, monitoramento e acompanhamento dos PROGRAMAS, para fins de elaboração do ORÇAMENTO CIF, que conterá exclusivamente despesas com:*

I - transporte, hospedagem e alimentação para os membros do CIF e das CÂMARAS TÉCNICAS comparecerem às respectivas reuniões, bem como para a realização de vistorias e supervisão dos PROGRAMAS;

II — contratação de serviços técnicos para auxiliar nas atividades do CIF e das CÂMARAS TÉCNICAS em questões específicas à fiscalização, ao monitoramento e ao acompanhamento dos PROGRAMAS, como, por exemplo, exames laboratoriais e imagens de satélite de alta resolução ou levantamentos aerofotogramétricos da bacia do Rio Doce, quando comprovada a necessidade técnica;

III — embarcações para fins de análises químicas e laboratoriais, nos rios da bacia do Rio Doce ou em alto-mar exclusivamente para atividades relacionadas à fiscalização, ao monitoramento e ao acompanhamento dos PROGRAMAS, quando comprovada a necessidade técnica;

IV — outras despesas administrativas comprovadamente relacionadas à fiscalização, monitoramento e acompanhamento dos PROGRAMAS, quando comprovada a necessidade técnica, atendidos os limites previstos no PARÁGRAFO QUINTO DA CLÁUSULA QUINQUAGESIMA SÉTIMA.

(...)

25. Não se mostra despidendo frisar que o **TAC-GOV** passou a prever **regras para custeio de despesas** que, no caso daquelas referentes ao CIF e às Câmaras Técnicas, incluem-se no denominado “Custeio CIF” (não se confundindo, pois, com o “custeio atingidos”, de que igualmente passou a tratar o referido TAC-Gov), dispostas no Capítulo XII.

26. É dizer: uma das diretrizes clarividente e firmada entre as Partes é a de que o Poder Público não deveria arcar com os gastos efetuados em razão de toda a estrutura (pessoal e material) destacada para o desempenho de atividades com a fiscalização, monitoramento e acompanhamento dos Programas. Desse modo, passou-se a prever orçamento específico para tanto. Isto é, não se trata mais apenas de reembolso pelos gastos públicos extraordinários, tal qual como previsto inicialmente pelo TTAC, mas de previsão da devida despesa e respectivo custeio das referidas atividades, consoante antevisto no TAC-GOV.

27. Em razão de todo o exposto, pode-se concluir o seguinte:

- Quanto aos gastos públicos extraordinários efetuados entre o evento danoso e a assinatura do Acordo, mas que não estavam catalogados no Anexo da Cl. 141, entende-se que, desde que devidamente comprovados e de mesma natureza do referido Anexo, devem seguir a mesma dinâmica de reembolso disposta na referida Subseção VI.7 do TTAC – afinal, se se resguardou interesse público até mesmo quanto ao eventual surgimento de gastos extraordinários após a assinatura do Acordo (em razão do multicitado caráter dinâmico dos danos), com mais propriedade o ressarcimento das despesas efetuadas de modo inequivocamente emergencial antes da assinatura do Acordo, a despeito de não constarem no Anexo da Cl. 141;
- O ressarcimento das referidas despesas poderá ocorrer antes da finalização dos demais Programas do TTAC, desde que estes não restem prejudicados – afinal, consoante exaustivamente exposto, o parágrafo único da Cláusula 141 tratou de prioridade dos Programas, não de exclusão;
- Como gastos públicos extraordinários de mesma natureza do Anexo da Cl. 141 do TTAC pode-se, a *título exemplificativo* e com as devidas adaptações, utilizar algumas das despesas efetuadas pelos Compromitentes nas atividades enumeradas pela Cláusula QUINQUAGÉSIMA OITAVA do TAC-GOV, transcrita no parágrafo 24 desta manifestação.

28. Estas, pois, as considerações reputadas imprescindíveis à consulta em tela, sem prejuízo de novos aportes de parte dessa Coordenação-Geral, sugerindo-se, em prosseguimento, seja dada ciência de seu inteiro teor:

- (i) à SECEX-CIF, por meio da PFE-IBAMA;
- (ii) à PGF; e
- (iii) à AGE/MG e à PGE/ES, via ofício (link com chave de acesso), para, querendo, manifestar-se sobre a consulta.

À consideração.

Brasília, 4 de fevereiro de 2019.