2ª VIA.

Origem:	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA.
Ref.	**Processo Administrativo nº 0241974/2022 – PGE/MA** **Processo SIGEP n. 2203016557**.
Requerente:	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA.
Assunto:	Formalização de Acordo de Cooperação Técnica para execução do Projeto de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – Projeto GEF Mar.

PARECER nº. 241/2023 – PPMA/PGE-MA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. FORMALIZAÇÃO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL LEI Nº 13.019/2014. CONVERGÊNCIA DE INTERESSES. PROJETO GEF MAR. CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE MARINHA E COSTEIRA. INEXISTÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS ENTRE PARTÍCIPES. FINANCIAMENTO DO FUNDO GLOBAL PARA O MEIO AMBIENTE – BANCO MUNDIAL E IBAMA. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica inaugurada a partir do **OFÍCIO nº 1677/22/GS/SEMA**, por meio do qual a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA formula consulta à Procuradoria Geral do Estado do Maranhão acerca da viabilidade de renovação do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Estado do Maranhão, por intermédio da SEMA, e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO, com a interveniência da União, através do Ministério do Meio Ambiente, para fins de execução do Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – Projeto GEF Mar.

É o breve relatório. Passa-se a opinar.

II – PRESSUPOSTOS DA ANÁLISE

Inicialmente, ressalta-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, as informações encaminhadas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA por meio do **Processo Administrativo nº 0241974/2022 (Processo SIGEP n. 2203016557)**, bem como as fontes do direito ordinariamente aplicadas, sem adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade conferidos ao administrador ou responsabilizar-se por manifestações de cunho técnico existentes nos autos.

Assentadas tais premissas, passa-se ao exame da matéria sob enfoque.

III – FUNDAMENTAÇÃO

a) Preliminarmente: da celebração de Acordo de Cooperação Técnica com a Administração Pública. Existência de interesse comum entre as partes. Ausência de repasse financeiro.

A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de cooperação, termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira,

> A Lei nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015, estabelece o novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSCs).
> Com efeito, a referida legislação tem por objetivo regular, em âmbito nacional, o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Tradicionalmente, as parcerias entre a Administração e as OSCs eram reguladas por normas jurídicas esparsas e, muitas vezes, lacunosas, o que sempre acarretou insegurança jurídica aos administradores públicos e particulares.
> O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSCs), introduzido pela Lei nº 13.019/2014, representa importante avanço na busca de segurança jurídica, eficiência, democratização e eficiência na atuação consensual da Administração Pública brasileira. (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 9. Ed. Rio de Janeiro: Forense, MÉTODO, 2021, pág. 193/194).

Para reger as parcerias firmadas entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos, portanto, aplica-se a Lei nº 13.019/2014 e seu decreto regulamentador (Decreto nº 8.726/2016), afastando-se, assim, as regras atinentes às licitações e contratos administrativos, haja vista a existência de convergência de interesses entre os partícipes.

Nos termos do art. 2º, inciso VIII-A, da Lei nº 13.019/14, o **acordo de cooperação** é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com Organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que **não envolvam a transferência de recursos financeiros**.

No mesmo sentido, o **Parecer nº 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU**, oriundo da Câmara Permanente de Convênios da Procuradoria Geral Federal, o acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

Para a formalização do acordo de cooperação, portanto, é essencial a existência de interesse comum entre as partes na execução da avença, bem assim a ausência de transferência de recursos financeiros entre os partícipes, nos termos da Lei nº 13.019/2014.

No caso em que se cuida, destaca-se que a proposta de renovação do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Estado do Maranhão, por intermédio da SEMA, e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO, com a interveniência da União, através do Ministério do Meio Ambiente, objetiva a continuidade das atividades do Projeto de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas, notadamente no âmbito do Parque Estadual Marinho – PEM do Parcel de Manuel Luís, Unidade de Conservação de proteção integral localizada na costa oeste do Estado do Maranhão.

A minuta do acordo de cooperação em análise (constante às fls. 03/11 do PA nº 0241974/2022) dá conta de que a referida parceria será regida pelos princípios de Direito Público e pela Lei nº 13.019/2014 (com as modificações promovidas pela Lei nº 13.204/2015), bem como pelo Decreto nº 8.726/2016, que regulamentou o marco regulatório das parcerias firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

O objeto fundamental do acordo de cooperação ora em análise consiste na convergência de esforços com o objetivo de desenvolver ações integradas de conservação da biodiversidade no âmbito das áreas marinhas e costeiras. Por oportuno, vejamos a Cláusula Primeira da minuta em referência:

> I. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO
>
> 1.1 O presente Acordo tem por objeto estabelecer a cooperação entre o **ESTADO DO MARANHÃO**, por intermédio da **SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS – SEMA** e o FUNBIO, na implementação das atividades do Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – GEF-Mar, no que se refere à aquisição de bens e contratação de serviços e obras, para a criação, implantação e consolidação de Unidades de Conservação Estaduais contempladas pelo **Projeto GEF-Mar**, no bioma Marinho e Costeiro, observando o conjunto de documentos oficiais do Projeto, a legislação federal, notadamente a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e a legislação estadual pertinente.

O referido objetivo está em consonância com as disposições constitucionais relativas ao meio ambiente, na medida em que, nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição Federal, *in verbis*:

> **Art. 225**. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ademais, importante salientar que, nos termos do art. 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Em atenção ao referido dispositivo constitucional, foi editada a Lei nº 9.985, de 18 de junho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, espaços territoriais especialmente protegidos que abarcam Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

Dentre as Unidades de Proteção Integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, destaca-se o Parque Nacional.

Por oportuno, vejamos o art. 11 da Lei nº 9.985/00:

> **Art. 11.** O **Parque Nacional** tem como objetivo básico a **preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.**
> § 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.
> § 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.
> § 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

> § 4º **As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.**

O Parque Nacional, portanto, é Unidade de Conservação de proteção integral cujo objetivo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Quando criado por determinado Estado da Federação, o Parque Nacional será denominado Parque Estadual, permanecendo qualificado como unidade de conservação de proteção integral.

Nesse sentido, por meio do Decreto Estadual nº 11.902, de 11 de junho de 1991, o Estado do Maranhão criou o Parque Estadual Marinho –PEM Parcel de Manuel Luís, unidade de conservação de proteção integral beneficiada pelas atividades do Projeto GEF Mar.

b) Projeto GEF Mar. Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas.

Conforme se observa do **PARECER nº 229/2022-SBAP/SARA/SEMA/MA/2022**, constante às fls. 24/26 dos presentes autos, o Projeto GEF Mar, instituído pela Portaria MMA nº 349, de 26 de setembro de 2014, é uma iniciativa coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente com o objetivo de apoiar a expansão de um sistema globalmente significativo, representativo e eficaz de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – AMCP no Brasil em parceria com instituições da sociedade civil.

O Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – GEF Mar é, portanto, projeto do Governo Federal criado e implementado em parceria com instituições privadas da sociedade civil para promover a conservação da biodiversidade marinha e costeira em que se busca apoiar a criação e a

implementação de um Sistema de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – AMCPs a fim de reduzir a perda de biodiversidade nesses ecossistemas.

Segundo consta do referido Parecer, o projeto GEF MAR possui financiamento do *Global Environmental Facility* – GEF (Fundo Global para o Meio Ambiente), por meio do Banco Mundial, e da Compensação Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais – IBAMA, cujos recursos são geridos pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO.

Trata-se de projeto coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente que promove o planejamento de metas, além de monitorar e supervisionar a sua execução. Da análise do **Processo Administrativo 0241974/2022**, observa-se que a execução financeira do projeto GEF Mar está a cargo do Fundo Brasileiro para Biodiversidade – FUNBIO, enquanto a execução técnica é feita pelos órgãos gestores de unidades de conservação nas esferas federal e estadual.

Segundo consta dos autos, o FUNBIO é uma associação sem fins lucrativos, que trabalha em parceria com os setores governamental e privado e a sociedade civil para que recursos estratégicos e financeiros sejam destinados a iniciativas efetivas de conservação da biodiversidade[1].

Dessa forma, por constituir entidade privada sem fins lucrativos, o FUNBIO pode ser considerado, *prima facie*, Organização da Sociedade Civil hábil a formalizar parcerias com a Administração Pública, nos termos da Lei nº 13.019/14 – desde presentes os demais requisitos previstos no art. 2º, inciso I, alínea "a", da referida legislação, notadamente no que tange à ausência de distribuição de resultados, sobras e excedentes operacionais[2].

[1] Disponível em <https://www.funbio.org.br/quem-somos/>. Acesso em 10/04/2023.
[2] Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:
I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes

Ainda, o projeto GEF Mar apoia, atualmente, 30 Unidades de Conservação distribuídas pelo litoral brasileiro, sendo 23 federais e 07 estaduais. No Maranhão, a Unidade de Conservação estadual apoiada é o Parque Estadual Marinho – PEM do Parcel de Manuel Luís, cujas melhorias proporcionadas pela continuidade do projeto GEF Mar incluirão a elaboração do respectivo Plano de Manejo, elaboração do diagnóstico ambiental do PEM, formação e funcionamento do Conselho Gestor, aquisição de equipamentos para operacionalização da gestão da área, capacitação da equipe gestora, bem como o reconhecimento, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, de três sítios arqueológicos no referido parcel, quais sejam, naufrágios Salinas, *West Point* e Ilha Grande, isto é, atividades de suma importância à preservação desse importante ecossistema.

O Estado do Maranhão passou a integrar o Projeto GEF Mar a partir da assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 04/2017, publicado no Diário Oficial do Estado – DOE do Maranhão em 27 de fevereiro de 2018, e no Diário Oficial da União – DOU em 02 de maio de 2018, data a partir da qual passou a viger por 04 anos. Em 02 de maio de 2022, a SEMA e o FUNBIO, com a interveniência do Ministério do Meio Ambiente, assinaram o Primeiro Termo Aditivo ao ACT, prorrogando-o por mais 01 ano.

Agora, com a finalização do Primeiro Termo Aditivo ao referido ACT, busca-se a renovação do acordo, objetivando a continuidade e finalização do Projeto GEF Mar no âmbito do PEM do Parcel de Manuel Luís, visando a implementação das atividades do Projeto de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas, notadamente no que tange à aquisição de bens e contratação de serviços e obras para consolidação da referida Unidade de Conservação estadual.

operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
(...)

A minuta do Acordo de Cooperação que ora se busca celebrar consta da pág. 03/14 do **Processo Administrativo nº 0241974/2022**, cujo **Anexo I** é referente ao **Plano de Trabalho** da respectiva avença. Por oportuno, vejamos a descrição do projeto constante no Plano de Trabalho em referência:

> **3 – DESCRIÇÃO DO PROJETO**
>
> Título do Projeto: ACORDO DE COOPERAÇÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DO MARANHÃO POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS - SEMA, E O FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE – FUNBIO, COM A INTERVENIÊNCIA DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, PARA IMPLEMENTAR O **PROJETO ÁREAS MARINHAS E COSTEIRAS PROTEGIDAS – GEF-MAR.**

No mesmo sentido, a "Identificação do Projeto" assim dispõe, *in verbis*:

> **Identificação do objeto:**
> Estabelecer cooperação técnica entre o **ESTADO DO MARANHÃO**, por intermédio da **SECRETARI DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS – SEMA**, e o Fundo Brasileiro p Biodiversidade - FUNBIO, na implementação das atividades do Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegid – **GEF-Mar**, no que se refere à aquisição de bens e contratação de serviços e obras, para a criaç implantação e consolidação de Unidades de Conservação Estaduais contempladas pelo Projeto GEF-Mar bioma Marinho e Costeiro.

Outrossim, conforme consignado alhures, a formalização de acordo de cooperação entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil pressupõe, além da convergência de interesses, a inexistência de transferência de recursos financeiros entre os partícipes, em atenção ao art. 2º, inciso VIII-A, da Lei nº 13.019/14. Nesse sentido, vejamos a Cláusula Sexta da minuta ora analisada:

6. CLÁUSULA SEXTA – DOS RECURSOS

6.1 O presente Acordo não prevê a transferência de recursos entre os partícipes, sendo que cada partícipe deverá aplicar seus próprios recursos, ou aqueles obtidos em outras fontes externas, entre elas, recursos oriundos dos Fundos Estaduais de Meio Ambiente, para incremento das áreas protegidas estaduais contempladas pelo **Projeto GEF-Mar**.

Trata-se, portanto, de parceria que irá permitir a continuidade de projeto que objetiva a conservação da biodiversidade marinha e costeira no Estado do Maranhão, objetivando-se a implementação de um Sistema de Áreas Marinas e Costeiras Protegidas no Brasil a fim de reduzir a perda de biodiversidade nesses ecossistemas.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, ponderadas e analisadas as questões submetidas à apreciação desta Procuradoria Geral do Estado, opina-se pela **possibilidade jurídica** de formalização do Acordo de Cooperação Técnica entre o Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA, e o Fundo Brasileiro para Biodiversidade – FUNBIO, objetivando a implementação de atividades do Projeto de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – GEF Mar, desde que:

a) O Acordo de Cooperação seja regido pela Lei nº 13.019/2014, que estabeleceu o novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil;

b) O Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO, enquanto entidade responsável pela execução financeira do GEF Mar, atenda aos requisitos de caracterização de Organização da Sociedade Civil, nos termos do art. 2º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 13.019/2014, notadamente no que tange à ausência de finalidade lucrativa e de distribuição de lucros entre seus sócios;

c) A parceira não envolva a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, nos termos do art. 2º, inciso VIII-A, da Lei nº 13.019/2014.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

São Luís/MA, 25 de abril de 2023.

FRANCISCO EDILTON LIMA DE OLIVEIRA
Procurador do Estado do Maranhão

MÁRCIA FERNANDA CORRÊA BASTOS
Assessora Jurídica PGE/MA

De Acordo

Osvaldo Santos Cavalcanti
Subprocurador Geral do Estado
Chefe da PPMA

Recebido nesta PGA
17:43h
Em: 26/04/2023

APROVO O PARECER: nº 241/2023 - PPMA/PGEMA
Em: 27/04/2023

Mara Cristina de Souza Marques Pinheiro
Procuradora Geral Adjunta