



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
E MUDANÇA DO CLIMA
COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO - CGDAM

PARECER n. 00260/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.207387/2017-13

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO. CONTINUIDADE DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. PROJETO GEF-MAR. EXECUTORES FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE - FUNBIO E ESTADO DO MARANHÃO. INTERVENIÊNCIA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PARECER TÉCNICO FAVORÁVEL. VIABILIDADE. RECOMENDAÇÕES.

Senhor Consultor Jurídico Adjunto,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado a esta CONJUR/MMA, solicitando manifestação quanto à viabilidade jurídica da celebração de novo Acordo de Cooperação, a fim de permitir a continuidade do arranjo institucional construído entre o Estado do Maranhão (órgão gestor das Unidades de Conservação estaduais - OG) e o FUNBIO (Executor financeiro do Projeto), conforme plano de trabalho.

2. A unidade técnica se manifestou favoravelmente à proposta, por meio da Nota Técnica nº 798/2023-MMA (SEI 1318276), na qual justifica a necessidade de continuidade do Projeto e reforça a importância da assinatura do Acordo de Cooperação para a continuidade das ações em andamento do Projeto GEF Mar junto às UCs estaduais do Ceará.

3. No que interessa diretamente à presente análise, foram juntados aos autos os seguintes documentos:

- a) E-mail ACT - Estado do Maranhão - GEF Mar (SEI 1321405);
- b) PARECER n.º 229/2022 - SBAP/SARA/SEMA/MA/2022 (SEI 1321446);
- c) Parecer Jurídico SEMA - MA (SEI 1321473);
- d) DESPACHO Procuradoria Geral do Estado do Maranhão (SEI 1321514);
- e) Minuta ACT_MA_GEF Mar_Atualizado (SEI 1321408);
- f) E-mail Nomeação do Secretário Estadual de Meio Ambiente (SEI 1321520);
- g) Portaria MMA 349-2014 Institui o Projeto GEFMar (SEI 1323455);
- h) Acordo de doação - Funbio (SEI 1323469);
- i) Manual Operacional - MOP GEF Mar (SEI 1323479);
- j) Consulta Extratos - Funbio (SEI 1323484);
- k) Carta 962/2022 - GEF Mar - Funbio (SEI 1323488);
- l) Documento Funbio (SEI 1323499);
- m) Declaração 89/2022 - Funbio - Não impedimento_Estados (SEI 1325656);
- n) Plano de trabalho AC 04/2017 (SEI 1328562);

- o) Parecer Jurídico - Funbio (SEI 1330977);
- p) DESPACHO Nº 34095/2023-MMA (SEI 1335180)

4. É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

5. *Ab initio*, cumpre ressaltar que o exame desta Consultoria Jurídica se dá nos termos da alínea “a” do inciso VI do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993. Portanto, embora seja atribuição desta Consultoria o assessoramento jurídico acerca do controle interno da legalidade dos atos administrativos, a presente análise não adentrará em aspectos técnicos, financeiros ou orçamentários, bem como na avaliação acerca da conveniência e oportunidade da prática de atos administrativos, em cumprimento às competências normativamente delimitadas.

6. Depreende-se dos autos que o Acordo de Cooperação a ser firmado entre o Estado do Maranhão (órgão gestor das Unidades de Conservação estaduais - OG), por meio da Secretaria de Meio Ambiente, e o FUNBIO (Executor financeiro do Projeto), com a interveniência do MMA, para a efetiva consecução do Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas - GEF-Mar.

7. Antes de iniciar a análise, cumpre trazer à baila alguns documentos constantes do NUP 02000.012175/2019-11, no qual se analisou o Acordo de Cooperação firmado entre o MMA e o FUNBIO, no âmbito do mesmo Projeto. Consoante o Despacho nº 1100/2020-MMA (SEI nº 0522704), os demais documentos do Projeto, tais como Portaria MMA nº 349/2014, de 26 de setembro de 2014 (SEI 0482769); Portaria MMA nº 429/2018, de 16 de novembro de 2018 (SEI 0482771); Manual Operacional do Projeto (MOP) (SEI 0482468) e o Documento de Avaliação do Projeto (Project Appraisal Document - PAD) (SEI 0482728), continuam vigentes e determinam diversas atribuições e responsabilidades ao MMA.

8. Sobre a importância da celebração do mencionado Acordo de Cooperação, a SBio assim se manifestou, *verbis*:

NOTA INFORMATIVA nº 1942/2019-MMA:

O Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas - GEF Mar é um projeto instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente por meio da Portaria MMA nº 349/2014, de 26 de setembro de 2014, que institui o Projeto GEF Mar (SEI 0482769), tendo sido iniciado em 2014 e com término previsto para 2019. Em função da possibilidade de continuidade das ações do Projeto por meio de novo aporte de recurso oriundo do Termo de Compromisso IBAMA-Petrobras (TC IBAMA-Petrobras), celebrado entre o Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras celebrado em 23 de fevereiro de 2018 e seu Primeiro Termo Aditivo, celebrado em 20 de março de 2019, que estabeleceu medidas compensatórias a serem prestadas pela compromissária em benefício do Projeto GEF Mar (SEI 0489365), o Projeto foi prorrogado pela Portaria MMA nº 429/2018, de 16 de novembro de 2018, que altera o prazo de duração do Projeto GEF Mar para 10 anos (SEI 0482771).

Por essa razão, tornou-se necessário a prorrogação do Acordo de Cooperação Técnica entre o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) e MMA para a implementação do projeto GEF Mar, publicado no D.O.U de 16 de outubro de 2014, com validade de 5 (cinco) anos a partir da data de publicação (SEI 0482449 e 0482453). Todavia, devido às alterações ocorridas na estrutura da administração federal, incluindo o Ministério do Meio Ambiente, ao longo do primeiro semestre de 2019 e ainda em curso, não houve tempo hábil nem condições administrativas para encaminhar a prorrogação do referido Acordo antes do término do seu prazo de validade.

Portanto, solicita-se um novo acordo para continuidade do Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas - GEF Mar, nos mesmos moldes dos antecedentes, afim de evitar qualquer prejuízo para o Projeto.

NOTA INFORMATIVA nº 126/2020-MMA

O Projeto GEF Mar I é o único Projeto do Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente – DAP/MMA voltado para a área marinha e costeira, contribuindo para o cumprimento das atribuições da DAP nessa região.

O GEF Mar I foi instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente por meio da Portaria MMA nº 349, de 26 de setembro de 2014, com vigência de 5 (cinco) anos, com os seguintes objetivos.

- a. Aumentar para 5% da área marinha e costeira do Brasil (equivalente a 175 mil km²);
- b. Aumentar a proteção da biodiversidade em pelo menos 9,3 mil km² de Unidades de Conservação marinhas e costeiras novas ou já existentes; e
- c. Identificar, desenhar, e preparar para implementação, no mínimo, dois mecanismos financeiros capazes de contribuir para a sustentabilidade das áreas protegidas costeiras e marinhas em longo prazo.

Em 16 de novembro de 2018, o período de vigência do Projeto foi alterado de 5 (cinco) anos para 10 (dez) anos por meio da Portaria MMA nº 429 (SEI 0482771), o que o tornou vigente até 2024.

Atenta-se que o fato que possibilitou a prorrogação das ações do Projeto que já estavam em andamento, e gerou a Portaria 429 acima mencionada, foi o novo aporte de recursos oriundos do Termo de Compromisso IBAMA-Petrobras (TC IBAMA-Petrobras), celebrado entre o Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras celebrado em 23 de fevereiro de 2018 e seu Primeiro Termo Aditivo, celebrado em 20 de março de 2019, que estabeleceu medidas compensatórias a serem prestadas pela compromissária em benefício do Projeto GEF Mar (SEI 0489365).

O FUNBIO foi a instituição definida nos Documentos do Projeto como gestor financeiro do GEF Mar I e, dessa forma, vem desenvolvendo as atividades previstas desde o início da execução do Projeto. Além de monitorar e auditar a execução de todas as Unidades Executoras beneficiárias, o FUNBIO presta serviços à Unidade de Coordenação do Projeto para a elaboração de relatórios de progresso e apoio técnico nas etapas da seleção, contratação e aquisição de bens, serviços e consultorias necessárias para alcance dos objetivos do GEF Mar I.

Para que as atividades do Projeto pudessem ser desenvolvidas, firmou-se um Acordo de Cooperação entre o MMA e o FUNBIO.

(...)

9. Portanto, o Projeto Gef-Mar foi prorrogado até 2024, o que possibilita a prorrogação dos Acordos de Cooperação firmados entre o FUNBIO e as Unidades Executoras do Projeto (UE), visto que está prevista essa possibilidade na legislação de regência, senão vejamos:

Decreto n.º 8.726/2016

Art. 5 º—O acordo de cooperação é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

(...)

§ 3 º—O acordo de cooperação poderá ser prorrogado de acordo com o interesse público, hipótese que prescinde de prévia análise jurídica.

10. Sobre o novo Acordo, vale salientar que, no caso dos autos, o papel do MMA é apenas de interveniente, cabendo a esta Consultoria Jurídica - MMA analisar apenas os aspectos jurídico-formais da minuta apresentada, exclusivamente quanto as atribuições conferidas a este Ministério, na qualidade de interveniente do ajuste.

Cabendo aos demais entes a análise do cumprimento integral da legislação aplicável ao caso, em especial, a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016.

11. Cumpra consignar que o processo foi analisado e aprovados pelas áreas jurídicas dos partícipes, todavia, não houve análise acerca do cumprimento das condições impostas pela legislação *supra* citada, o que deve se providenciado, antes da assinatura do instrumento.

12. Sobre o tema destaca-se que a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, estabeleceram um novo marco jurídico para as parcerias entre a administração pública e 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.

13. Destaca-se, ainda, que, diferentemente do quanto esposado pela Assessoria Jurídica da SEMA/MA, a citada Lei nº 13.019, de 2014, afasta expressamente a aplicação da Lei nº 8.666, de 1993, para as relações de parceria da administração pública com as OSCs:

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

14. Além disso, o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, não se aplica aos Acordos de Cooperação, conforme reza o art. 92 do Decreto 8.726, de 2016:

Art. 92. O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

§ 4º O disposto neste Decreto não se aplica aos termos de fomento e de colaboração e aos acordos de cooperação previstos na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

15. Por conseguinte, há de se dizer que também não se aplica aos Acordos de Cooperação as regras da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que "Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007".

16. Sobre a celebração de novo acordo com o FUNBIO, nada obstante tratar-se de continuidade do Projeto GEF-Mar, é preciso que conste da manifestação técnica justificativa para a não-realização de chamamento público, nos termos do inciso I do §2º do art. 6º do Decreto nº 8.726, de 2016, senão vejamos:

Art. 6º **São aplicáveis ao acordo de cooperação** as regras e os procedimentos dispostos no Capítulo I, Seção I - Disposições preliminares, e, no que couber, o disposto nos seguintes Capítulos:

I - Capítulo II - Do chamamento público;

II - Capítulo III - Da celebração do instrumento de parceria, exceto quanto ao disposto no:

a) art. 24;

b) art. 25, **caput**, incisos V a VII, e § 1º; e

c) art. 32;

III - Capítulo VIII - Das sanções;

IV - Capítulo IX - Do procedimento de manifestação de interesse social;

V - Capítulo X - Da transparência e divulgação das ações;

VI - Capítulo XI - Do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração; e

VII - Capítulo XII - Disposições finais.

§ 1º As regras e os procedimentos dispostos nos demais Capítulos são aplicáveis somente a acordo de cooperação que envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial e poderão ser afastadas quando a exigência for desproporcional à complexidade da parceria ou ao interesse público envolvido, mediante justificativa prévia.

§ 2º - O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:

I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no [art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014](#), ou sua dispensa.

Grifos acrescidos.

17. O mesmo se aplica à dispensa das exigências previstas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29 do Decreto nº 8.726, de 2016. Ou é apresentada justificativa ou são apresentados todos os documentos com o devido ateste da unidade técnica.

18. Sobre o tema, a unidade técnica assim se manifestou, *verbis*:

(...)

Conforme orientado pelo Parecer n. 00538/2022/CONJUR-MMA/CGU/AGU (1325540), referente a Acordo de Cooperação de similar teor, a ser firmado entre o Estado do Ceará e o Funbio, com interveniência do MMA, para implementação do mesmo Projeto GEF Mar, também segue anexado ao presente processo a Portaria MMA 349/2014 (1323455), que institui o Projeto GEF Mar, o Acordo de Doação firmado entre Banco Mundial e Funbio em 2014 (1323469) e Manual Operacional do Projeto – MOP (1323479), que embasam o entendimento de que o presente AC pode ser enquadrado no parágrafo quinto do artigo 8º do Decreto nº 8.726, de 2016, que trata da dispensa ou inexigibilidade do chamamento público.

Art. 8º A seleção da organização da sociedade civil para celebrar parceria deverá ser realizada pela administração pública federal por meio de chamamento público, nos termos do art. 24 da Lei nº 13.019, de 2014.

[...]

§ 5º O chamamento público poderá ser dispensado ou será considerado inexigível nas hipóteses previstas nos art. 30 e art. 31 da Lei nº 13.019, de 2014, mediante decisão fundamentada do administrador público federal, nos termos do art. 32 da referida Lei.

4.10. Por sua vez, o Art. 31 da Lei nº 13.019, de 2014 estabelece:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

4.11. Conforme indicado em sua cláusula primeira, o presente AC tem como objeto “estabelecer a cooperação entre a SEMA e o FUNBIO, na implementação das atividades do Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas – GEF Mar”. Conforme estabelecido pela Portaria MMA 349/2014 (1323455), que institui o Projeto, em seu artigo 2º, parágrafos 1º e 2º:

§ 1º A implementação utilizará recursos financeiros, materiais e humanos:

I - do Ministério do Meio Ambiente;

II - do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes;

III - de doação do GEF, implementada pelo Banco Mundial, e

IV - de contrapartidas financeiras e não financeiras de parceiros.

§ 2º O Projeto será gerido conforme disposto no Manual Operacional do Projeto (MOP) aprovado pelo Ministério do Meio Ambiente, Banco Mundial, Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO e parceiros.

4.12. O Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO é a instituição aprovada pelo Banco Mundial como Agência Executora do Projeto, para gestão financeira de seus recursos, conforme regras do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), e conforme formalização realizada por meio de Acordo de Doação firmado entre Banco Mundial e Funbio em 2014 (1323469).

4.13. Ainda, de acordo com o Manual Operacional do Projeto – MOP, em sua página 11 (1323479):

A operacionalização e monitoramento da execução financeira para implementação das atividades do Projeto serão realizados pela Unidade de Gestão do Projeto (UGP), instituída no âmbito do FUNBIO, que será responsável por fazer a gestão financeira junto às Unidades Executoras do Projeto – UEs, dentre elas, as unidades de conservação estaduais.

(...)

19. Veja que o gestor justificou a inexigibilidade do chamamento público por duas razões: a) o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; e, b) o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO é a instituição aprovada pelo Banco Mundial como Agência Executora do Projeto, para gestão financeira de seus recursos, conforme regras do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), e conforme formalização realizada por meio de Acordo de Doação firmado entre Banco Mundial e Funbio em 2014 (1323469) (...).

20. Não resta dúvida acerca da existência de justificativa, no presente caso, para a escolha do FUNBIO como Agência Executora do Projeto, em especial, pela inviabilidade de competição descrita na Nota Técnica acima transcrita (art. 31, *caput*), o que cumpre a exigência legal, bem como, por se tratar de continuidade de projeto em andamento. Todavia, reitera-se o alerta para os casos vindouros, que o gestor deve ter cautela ao enquadrar a inexigibilidade de chamamento público no inciso I do art. 31 da Lei nº 13.019/2014, pois a indicação das instituições em acordo, ato ou compromisso internacional somente justifica a inexigibilidade quando tal indicação é imposta pela entidade financiadora, sendo indevido o enquadramento da inexigibilidade em tal dispositivo quando a indicação é feita pelo órgão beneficiário.

21. Deverá, ainda ser atestada não-incidência dos impedimentos previstos nos arts. 39 e 40 da Lei nº 13.019, de 2014.

22. Sobre a análise técnica, deve ser aprovada, expressamente, pela autoridade máxima da unidade.

23. Por fim, verifica-se que as atribuições do MMA, previstas na Cláusula Quarta, item 4.3, já constam do Acordo de Cooperação firmado entre o MMA e o FUNBIO acerca do mesmo Projeto, não havendo óbice à sua assinatura pela autoridade competente desta Pasta Ministerial, desde que atendidas as recomendações *supra*.

III - CONCLUSÃO

24. Ante o exposto, e sem adentrar em apreciações acerca da conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria Jurídica, sob o aspecto jurídico-formal a minuta do Acordo de Cooperação (SEI 1321408) foi elaborada em consonância com as normas pertinentes à matéria, não havendo obstáculo jurídico para a sua assinatura, desde que atendidas as recomendações dos itens 11, 17, 21 e 22.

25. Destaca-se, por fim, o disposto nos Enunciados de Boa Prática Consultiva da Advocacia Geral da União (BPC/AGU) nº04 e 05:

BPC nº 4/2016

A rubrica em minutas de editais, contratos, convênios ou congêneres é formalidade meramente indicativa das folhas efetivamente apreciadas, e não substitui a elaboração da manifestação consultiva destinada a seu exame e aprovação.

BCP nº 5/2016

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe

pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

26. Nesse sentido, não há necessidade de devolução dos autos a esta Consultoria Jurídica para análise sobre o atendimento das recomendações do Parecer.

À consideração superior. Em seguida, à Secretaria de Áreas Protegidas e Ecoturismo, para conhecimento e adoção das providências decorrentes.

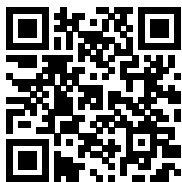
Brasília, 31 de maio de 2023.

RODRIGO MAGALHÃES PEREIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

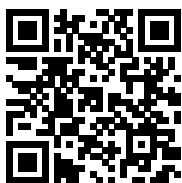
Aprovo o PARECER n. 00260/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU.
Brasília, data da assinatura eletrônica.

JÚLIO CÉSAR MELO BORGES
PROCURADOR FEDERAL
CONSULTOR JURÍDICO ADJUNTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000207387201713 e da chave de acesso a8308314



Documento assinado eletronicamente por RODRIGO MAGALHAES PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1186647390 e chave de acesso a8308314 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO MAGALHAES PEREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-05-2023 10:10. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR MELO BORGES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1186647390 e chave de acesso a8308314 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR MELO BORGES. Data e Hora: 31-05-2023 11:04. Número de Série: 12302171797501903043992645044. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.