



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS - CGAD

PARECER n. 00323/2022/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.002898/2022-08

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE-SEDE-MMA

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONTINUIDADE DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE MMA E FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE - FUNBIO. PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA - ARPA. DECRETO Nº 8.505 DE 20 DE AGOSTO DE 2015. PARECER TÉCNICO FAVORÁVEL. VIABILIDADE. RECOMENDAÇÕES.

Senhor Consultor Jurídico,

I - RELATÓRIO

1. Vem a esta CONJUR os autos do processo em epígrafe, solicitando manifestação quanto à viabilidade jurídica da celebração de Acordo de Cooperação (SEI 0932985), a fim de permitir a continuidade do arranjo institucional construído entre o MMA (Coordenador do Projeto) e o FUNBIO (Executor financeiro do Projeto e Gestor do Fundo de Transição - FT), para a efetiva consecução da Fase III do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA.
2. Foram juntados aos autos os seguintes documentos:
 - a) E-mail do MMA para o Funbio (SEI 0901702);
 - b) CARTA nº 337/2022 (SEI 0907373);
 - c) Manual Operacional (SEI 0908075);
 - d) Minuta do Acordo de Cooperação (SEI 0932985);
 - e) Documentos relacionados ao FUNBIO (SEI 0908036); e,
 - f) Nota Técnica nº 663/2022-MMA (SEI 0908115).
3. É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4. *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.
5. Ainda preambularmente, é válido transcrever o que foi relatado no bojo do PARECER n. 00137/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU (NUP 02000.001975/2021-13), sobre o histórico de soluções de continuidade do Acordo firmado entre MMA e FUNBIO no âmbito do ARPA, *verbis*:

2. Por meio da COTA n. 00082/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU (SEI 0712950) verificou-se que o processo administrativo correspondente ao tema é o de número SEI 02000.002272/2002-40, originado na Secretaria de Biodiversidade - SBio, no qual, inclusive, houve manifestação jurídica sobre a continuidade de Acordo no ano de 2020, conforme PARECER n. 00060/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU.

3. Assim, a fim de evitar confusão processual, sugeriu-se o retorno dos autos à Secretaria de Áreas Protegidas para que juntasse toda a documentação do presente processo no SEI 02000.002272/2002-40, se manifestasse sobre a necessidade do novo pedido de continuidade do Acordo e as razões que levaram à nova expiração de sua vigência, bem como, se o tema ficará a cargo da SBio ou da SAPE.

4. Ademais, recomendou-se constar dos autos quais metas previstas no Plano de Trabalho que acompanhou o Acordo firmado em 2020 foram executadas, adequando o novo Plano de Trabalho, assim como, justificativa das eventuais alterações na minuta em relação à minuta analisada por esta Consultoria Jurídica por meio do PARECER n. 00060/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (SEI 0549043).

5. Em resposta, a unidade técnica se manifestou por meio do DESPACHO Nº 12757/2021-MMA (SEI 0713548), aduzindo, em síntese, as razões que levaram à expiração da vigência do Acordo então vigente, bem como, as razões que levaram a alteração da Secretaria responsável pela coordenação e monitoramento do Programa ARPA.

6. Verifica-se, portanto, que tem sido reiterado o descuido com o prazo de vigência relacionado ao Acordo de Cooperação entre o MMA e o FUNBIO no âmbito do ARPA, a despeito das repetidas recomendações desta Consultoria Jurídica, conforme consta do PARECER n. 00060/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (NUP 02000.002272/2002-40) e PARECER n. 00137/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU (NUP 02000.001975/2021-13) o que merece maiores esclarecimentos por parte da unidade técnica, bem como, seja juntada aos autos a demonstração do atendimento das recomendações desta Consultoria Jurídica, em especial, no presente caso, as razões que levaram à nova expiração de sua vigência, bem como, quais metas previstas no Plano de Trabalho que acompanhou o Acordo firmado em 2021 foram executadas, adequando o novo Plano de Trabalho.

7. Vale, ainda, ressaltar, que eventuais prejuízos à continuidade do Acordo em razão da expiração da vigência poderão gerar a apuração de responsabilidade dos envolvidos.

8. Feitos os alertas, a unidade técnica, de forma sucinta, aduz em sua manifestação a importância da continuidade da parceria nos seguintes termos, *verbis*:

Esta Nota Técnica apresenta análise com o objetivo de avaliar a minuta do Acordo de Cooperação e respectivo Plano de Trabalho (0896498), que deverá ser celebrado entre o Ministério do Meio Ambiente – MMA e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), com vigência de 5 anos, e com o objetivo de viabilizar a continuidade da implementação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA).

O Programa ARPA, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, é um Programa de longo prazo, dividido em Fases I, II e III, tendo sido iniciado em 2002 e com término previsto em 2039. O Programa atualmente encontra-se na Fase III com aplicação de uma estratégia financeira chamada Fundo de Transição, que tem o objetivo de consolidar pelo menos 60 milhões de hectares em Unidades de Conservação na Amazônia.

O financiamento do Programa é realizado por doações de parceiros como o *Global Environment Facility* – GEF (gerenciado pelo Banco Mundial), o governo da Alemanha (através do Banco de Desenvolvimento da Alemanha – KfW), a Rede WWF (Fundo Mundial para a Natureza, através do WWF-Brasil). Outros doadores são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a *Margaret A. Cargill Foundation*, a *Gordon and Betty Moore Foundation* e a *Anglo American*.

O principal arranjo financeiro do Programa ARPA, a partir da Fase III, é o Fundo de Transição, proveniente de doações, que fornece suportes necessários para uma transição para o financiamento público, funcionando como um fundo extingível a longo prazo, em 2039. Esta estratégia financeira, seguindo o mandato estabelecido no Decreto Nº 8.505/2015, visa desenvolver mecanismos para garantir o aumento gradual do aporte de recursos dos governos federal e estaduais, incluindo dotações orçamentárias e fontes alternativas de recursos mobilizadas

pelos governos (como as compensações ambientais e os pagamentos por serviços ecossistêmicos), até que esses recursos possam suprir integralmente as necessidades de manutenção das UCs do Programa ARPA a partir de 2039.

Os Acordos de Cooperação são os instrumentos utilizados pelo Programa ARPA para a definição, em comum acordo, das ações e dos prazos que deverão ser cumpridos pelas partes envolvidas. Estabelece-se, pois, um Plano de Trabalho a ser alcançado.

O art. 42 da Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014 estabelece as cláusulas essenciais para a formalização das parcerias mediante Acordo de Cooperação. Nesse sentido, considerando a análise da minuta apresentada (SEI 0896498) observa-se que contém todos os elementos essenciais exigidos por tal diploma legal. Outrossim, verificou-se que o conteúdo consignado está de acordo com o Decreto Nº 8.505/ 2015, que dispõe sobre o Programa ARPA e seu Manual Operacional.

Quanto à dispensa de chamamento público de organizações da sociedade civil para a formalização de parceria estabelecida pela administração pública, nos termos da Lei nº 13.019/2014, diz o inciso I do caput do art. 31:

"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 do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos"

Conforme disposto no MOP (SEI 0908075), o FUNBIO é o gestor financeiro e operacional do Fundo de Transição do Programa, sendo, portanto, inexigível o chamamento público. Importante registrar que no âmbito do Programa ARPA, a execução financeira não implica transferência de recursos entre os partícipes. Ademais, o Acordo de Cooperação não prevê transferência de recursos públicos, nem comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento de patrimônio público, sendo a prestação de contas, nos moldes da Lei nº 13.019/2014, portanto, dispensável.

A prestação de contas do Programa segue as determinações dos documentos básicos aprovados pelos Doadores dos recursos financeiros como o MOP e outros.

A minuta do Plano de Trabalho, anexada ao Acordo de Cooperação (SEI 0896498), inclui a descrição do Acordo, a identificação do objeto, a justificativa de proposição, as fases de trabalho, o cronograma de execução e as atividades previstas. Após realização de análise concluiu-se pela conformidade desta à luz da Lei n. 13.019/ 2014, do Decreto Nº 8.505/2015 e do MOP.

Tendo em vista que o Acordo de Cooperação está sendo firmado entre o MMA e o FUNBIO, e define as responsabilidades e obrigações entre as partes no âmbito do Programa ARPA, e tendo no horizonte a necessidade de darmos continuidade na implementação do ARPA, a celebração do Acordo entre o coordenador do Programa e o executor financeiro se justifica. Esclarece-se, adicionalmente, que a minuta segue os moldes de outros Acordos de Cooperação do mesmo Programa já analisados pela CONJUR/MMA nos processos SEI 02000.002272/2002-40 e 02000.001975/2021-13.

Vale destacar que as partes enviaram previamente os documentos pertinentes à formalização da renovação do Acordo de Cooperação em questão, os quais subsidiam a presente Nota Técnica, que estão relacionados nos item "5 - Documentos Relacionados" da presente Nota.

Pelas razões acima expostas, conclui-se pela conformidade da minuta de Acordo de Cooperação e respectivo Plano de Trabalho e encaminha-se a presente Nota Técnica para apreciação superior e posterior envio para análise jurídica pela CONJUR/MMA.

9. Sobre a justificativa acima, cumpre destacar que o Programa ARPA é regido pelo 8.505/15, que assim dispõe sobre o papel do Ministério do Meio Ambiente, senão vejamos:

Art. 4º O Comitê do ARPA será composto: ([Redação dada pelo Decreto nº 10.140, de 2019](#))

I - pelo Secretário de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá; ([Redação dada pelo Decreto nº 10.140, de 2019](#))

(...)

Art. 5º-A A Secretaria-Executiva do Comitê do ARPA será exercida pela Secretaria de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.140, de 2019\)](#).

10. Compulsando os autos e de acordo com a manifestação técnica acima, depreende-se que o objetivo do Acordo é a continuidade das atividades de implementação do Programa, criado no âmbito do MMA.

11. Ao analisar o Manual Operacional, documento que detalha todo o Programa, inclusive o seu arranjo institucional, verifica-se que o MMA é participante estratégico, cuja atribuição principal é de Coordenador, sendo que o seu *"principal papel é monitorar e assegurar a manutenção e melhoria do avanço técnico para a consolidação de UCs e a manutenção das UCs no longo prazo, assumindo plenamente a responsabilidade pela apresentação de relatórios e análises conforme disposto neste Manual"*. (fl. 14 - MOP). Segundo o documento, são atribuições do MMA:

Detalhamento Dos Órgãos E Entes Públicos Participantes E Executores Do Programa Arpa

5.1 O Ministério do Meio Ambiente

O MMA é o coordenador do Programa ARPA e o seu principal papel é monitorar e assegurar a manutenção e melhoria do avanço técnico para a consolidação de UCs e a manutenção das UCs no longo prazo, assumindo plenamente a responsabilidade pela apresentação de relatórios e análises conforme disposto neste Manual.

Compete ao MMA as seguintes atividades, além de demais atribuições elencadas neste MOP:

- a) Coordenar a execução do Programa ARPA, nos termos do Decreto Nº 8.505 de 20 de agosto de 2015, visando à criação e consolidação de, ao menos, 60 (sessenta) milhões de hectares de UCs no bioma Amazônico, de modo a assegurar a conservação da biodiversidade na região e contribuir para o seu desenvolvimento sustentável de forma descentralizada e participativa;
- b) Promover a articulação entre os OGs das UCs apoiadas pelo Programa ARPA, o GF, o CP e o CFT;
- c) Buscar o aporte de recursos financeiros necessários para a implementação do Programa ARPA no âmbito do Governo Federal, disponibilizados por meio do orçamento anual da União, para atividades nas UCs e pela UCP;
- d) Envidar esforços para viabilizar pessoal adequado, nas UCs e na UCP, para a execução do Programa ARPA;
- e) Presidir e manter o CP; 13
- f) Manter a Unidade de Coordenação do Programa - UCP, para o exercício das atividades de coordenação, acompanhamento e execução do Programa ARPA e que funcionará como Secretaria Executiva para o CP, responsável pela comunicação entre CP e CFT;
- g) Convocar e manter o Painel Científico de Aconselhamento do Programa – PCA, e coordenar e convocar o Fórum Técnico e a Comissão de Gestores;
- h) Organizar o processo de alocação de recursos nos orçamentos bianuais das UCs em conjunto com o GF;
- i) Revisar os orçamentos bianuais propostos pelas UCs e OGs no que tange à elegibilidade para as metas e os objetivos do Programa;
- j) Consolidar, anualmente, todos os relatórios financeiros e de implementação referentes às UCs apoiadas pelo Programa ARPA, conforme Relatório A do Anexo 2.7;
- k) Monitorar o cumprimento dos planos de consolidação das UCs apoiadas pelo Programa ARPA;
- l) Disponibilizar ao CP e ao CFT os dados referentes à alteração da cobertura florestal por UC, ao monitoramento da biodiversidade, as novas UCs criadas e os indicadores de benefícios socioambientais bianualmente;
- m) Elaborar, e apresentar ao CP, o Relatório Compreensivo de Progresso do ARPA, conforme Relatório B do Anexo 2.7, fazendo uso dos dados e análises apresentados pelos OGs;
- n) Elaborar, e apresentar ao CP, o Relatório Bianual de necessidades financeiras do ARPA, conforme Relatório C do Anexo 2.7;
- o) Elaborar o Relatório de Avaliação de Efetividade, a cada cinco anos, conforme Relatório D do Anexo 2.7;
- p) Manter, atualizar e realizar, com apoio do GF, análises regularmente da modelagem de custos e da modelagem financeira do Programa ARPA, conforme Relatório E e F do Anexo 2.7;

- q) Monitorar, em conjunto com os OGs, o cumprimento das Condições de Desembolso, tal como estabelecido no Módulo 2 deste MOP;
- r) Consolidar anualmente o relatório de equipe alocada nas UCs apoiadas pelo Programa ARPA, conforme relatório A;
- s) Zelar pela correta e adequada utilização dos bens adquiridos e doados pelo GF.

12. Percebe-se, portanto, que a participação do MMA no Programa ARPA é de fundamental importância, o que torna imprescindível a formalização da parceria com o FUNBIO por meio de Acordo de Cooperação. Nesse sentido, não resta sombra de dúvida quanto à possibilidade jurídica da celebração de novo instrumento, nos mesmos moldes do Acordo anterior, a fim de viabilizar a continuidade das ações do MMA junto ao Programa, alertando-se, contudo, a unidade técnica, sobre a necessidade de monitorar a vigência dos instrumentos firmados, a fim de evitar eventuais prejuízos oriundos da expiração de sua vigência.

13. Deve, ainda, a unidade competente atestar que não houve alterações nas minutas de Acordo, esclarecendo-se que o MOP, por sua natureza eminentemente técnica, não foi analisado por esta manifestação jurídica, cabendo à unidade técnica a responsabilidade pelo seu conteúdo e adequação ao Projeto.

14. Como corolário das considerações acima expostas, é lícito consignar que a manifestação técnica, sendo ato administrativo, deve embasar-se em motivos fáticos plausíveis, para subsistir válida e indiscutível. Por esta razão, a doutrina assevera constituir pressuposto de validade do ato administrativo o motivo, “*situação do mundo empírico*” que autoriza ou exige a prática do ato.

15. No que concerne à minuta do Acordo de Cooperação a ser firmado com o FUNBIO, entende-se que, apesar de não seguir integralmente o modelo aprovado pela AGU, se adequa aos termos do Programa, que possui previsão normativa específica, qual seja, o Decreto n.º 8.505/2015 e os termos gerais da Lei n.º 13.019/2014 e Decreto n.º 8.726/2016.

16. Destarte, a celebração de novo Acordo é juridicamente possível, visto que foi atestada a conveniência e oportunidade e a importância da continuidade do Programa ARPA com a participação do MMA.

17. Cumpra ressaltar, que toda e qualquer atividade realizada ou a se realizar, sem o respaldo de Acordo de Cooperação vigente, será da inteira responsabilidade dos envolvidos, sendo possível, desde que atendidos os requisitos previstos na Lei n.º 9.784/99, a convalidação de tais atos, senão vejamos:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

18. Portanto, compete à autoridade responsável no âmbito do MMA, decidir pela convalidação de eventuais atos realizados pelo MMA, sem respaldo em Acordo vigente, desde que evidencie não haver lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.

19. Destaca-se, por fim, que não há necessidade de retorno dos autos a esta CONJUR para conferência do atendimento das recomendações acima, conforme disposto no Enunciado de Boa Prática Consultiva da Advocacia Geral da União (BPC/AGU), senão vejamos:

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.

III - CONCLUSÃO

20. 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 o arranjo institucional proposto na minuta do Acordo de

Cooperação (SEI 0932985) foi elaborado em consonância com as normas pertinentes à matéria, não havendo obstáculo jurídico para a sua assinatura, desde que atendidas as recomendações dos itens 6, 7, 12, 13, 17 e 18 *supra*.

21. Recomenda-se, ainda, por pertinência temática, que os processos 02000.001975/2021-13 e 02000.002272/2002-40 sejam vinculados ao presente processo nos sistemas SEI e no SAPIENS.

À consideração superior.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

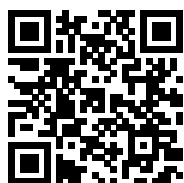
RODRIGO MAGALHÃES PEREIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

Aprovo o PARECER n. 00323/2022/CONJUR-MMA/CGU/AGU.

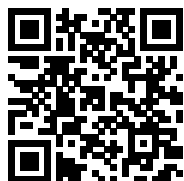
Brasília, data da assinatura eletrônica.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR JURÍDICO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000002898202208 e da chave de acesso b4efb059



Documento assinado eletronicamente por SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, 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 969880386 e chave de acesso b4efb059 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-08-2022 15:01. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por RODRIGO MAGALHAES PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 969880386 e chave de acesso b4efb059 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO MAGALHAES PEREIRA. Data e Hora: 24-08-2022 16:59. Número de Série: 30740144333597318609415581776. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.