



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA - CMA

PARECER n. 00060/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.002272/2002-40

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONTINUIDADE DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. EXECUTOR FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE - FUNBIO. PROGRAMA ARPA. PARECER TÉCNICO FAVORÁVEL. VIABILIDADE. RECOMENDAÇÕES.

Senhor Consultor Jurídico,

I - RELATÓRIO

1. Retornam a esta CONJUR, os autos do processo em epígrafe, solicitando manifestação quanto à viabilidade jurídica da celebração de Acordo de Cooperação (SEI 0540351), a fim de permitir a continuidade do arranjo institucional construído entre o MMA (Coordenador do Projeto) e o FUNBIO (Executor financeiro do Projeto), para a efetiva consecução da Fase III do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA.
2. A unidade técnica se manifestou por meio da NOTA INFORMATIVA nº 1840/2019-MMA (SEI 0500647), DESPACHO Nº 1201/2020-MMA (SEI 0523127), NOTA INFORMATIVA nº 188/2020-MMA (SEI 0535081) e DESPACHO Nº 5060/2020-MMA (SEI 0535099), aduzindo, em síntese, as razões que levaram à expiração da vigência do Acordo então vigente, bem como, a conveniência e oportunidade da continuidade da participação do MMA no Programa.
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. Segundo a NOTA INFORMATIVA nº 188/2020-MMA, *"Trata-se do Acordo de Cooperação entre a União, representada pelo Ministério do Meio Ambiente, e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) para a implementação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA para encaminhar as complementações solicitadas para subsidiar a minuta do novo Acordo de Cooperação e solicitar orientações sobre os procedimentos a serem adotados enquanto esse acordo não estiver assinado"*.
6. Depreende-se dos autos, que o Acordo de Cooperação firmado entre MMA e FUNBIO, que apresentava as atribuições de cada um dos partícipes no Programa, expirou em maio de 2019, sem que se tenha providenciado a sua prorrogação ou a assinatura de um novo Acordo, que desse suporte à participação do MMA. É o que se depreende da manifestação técnica supra citada, *verbis*:

Para que as atividades do Programa pudessem ser desenvolvidas, firmou-se um Acordo de Cooperação entre o MMA e o FUNBIO. No entanto, esse Acordo de Cooperação expirou em maio de 2019. Um Novo Acordo foi encaminhado ao Gabinete da SBio (GAB/SBio) em outubro do mesmo ano pois, em função das 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, conforme indicado na Nota Informativa 1840/2019-MMA (0500647). Entretanto, em função da solicitação de complementações pela CONJUR em 12/11 (0495201), o processo foi reencaminhado pelo Departamento de Áreas Protegidas - DAP ao GAB/SBio, com as complementações solicitadas, em 06/12 e, por meio desta, solicita-se que sejam encaminhadas para apreciação da CONJUR. Após essa etapa, ainda será necessária a assinatura do mesmo por todas as partes envolvidas.

7. Assim, ainda segundo a unidade técnica, a atuação do MMA restou embasada em outros atos, como o Decreto nº 8.505/2015, recentemente alterado pelo Decreto nº 10.140/2019, que dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, e o Manual Operacional do Programa Arpa (SEI 0448543).
8. Sobre a importância da celebração de novo Acordo de Cooperação, a SBio assim se

(...)

A necessidade de um novo Acordo de Cooperação para o Programa ARPA se dá em função da duração das ações do Programa já em andamento desde 2002 e com término previsto para 2039, estipulados pelo Decreto 8.505/2015 - SEI 0448550, (que substituiu o Decreto 4.326/2002), corroboradas pelo e Decreto 10.140, de 28 de novembro de 2019 (SEI 0523215), que revisa e revalida a estrutura do Comitê do Programa. Ambos ainda vigentes.

Além dos decretos, o Manual Operacional do Programa Arpa (SEI0448543), estabelece e descreve o arranjo institucional do Programa, sua estrutura legal e de execução, indicando o MMA como coordenador do Programa e elencando as diversas atribuições do órgão em relação ao ARPA, principalmente em seu *Capítulo 5. Arranjo Institucional do Programa ARPA* e em seu subitem *5.1. O Ministério do Meio Ambiente*.

Informamos ainda que o Programa ARPA faz parte do planejamento mais amplo do DAP que, tendo em vista a complexidade e magnitude de suas atribuições enquanto coordenador do SNUC e a limitação orçamentária do MMA e consequentemente da SBio, conta com diversos Programas e Projetos de Cooperação Internacional construídos, coordenados e implementados de forma integrada e complementar que garantem as ações do Departamento tanto no nível nacional como de forma mais eficiente em cada bioma brasileiro.

Nesse contexto, o Programa ARPA, o maior programa de conservação de florestas tropicais do mundo, é o maior Programa coordenado pelo Departamento voltado para a região Amazônica, garantindo o cumprimento das atribuições da DAP nesse bioma. Destaca-se que seu objetivo, metas e componentes contribuem diretamente para a consolidação do SNUC na Amazônia, por meio do apoio à implementação da gestão de 60.000.000 de hectares em unidades de conservação: execução de seus planos de manejo, funcionamento dos conselhos gestores, implementação das atividades de uso público, incluindo turismo, promoção das cadeias produtivas sustentáveis, monitoramento e conservação dos ecossistemas e da biodiversidade. O Programa apoia ainda a implementação de políticas voltadas ao planejamento e sustentabilidade financeira do subsistema de unidades de conservação da Amazônia, garantindo também a renda e economia local das comunidades residentes nessas regiões, fomentando a bioeconomia.

Tais metas estão diretamente refletidas nas atribuições do MMA estabelecidas pelo Decreto 9.672/2019, em seu artigo 15º, das quais destaco:

I - subsidiar a formulação e a definição de políticas, projetos e estratégias para a conservação das unidades de conservação e dos espaços territoriais especialmente protegidos;

II - apoiar a coordenação do SNUC, incluído o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação;

III - articular e fomentar a participação dos órgãos ambientais federais, estaduais, distrital e municipais, e da sociedade civil para ampliação e consolidação do SNUC;

IV - propor, desenvolver e avaliar instrumentos de projeção de custos e alternativas para a gestão técnica e financeira e de captação de recursos para o SNUC;

IX - coordenar, no âmbito de suas competências, a implementação dos acordos internacionais relacionados às áreas protegidas;

X - coordenar com a Secretaria de Ecoturismo as ações necessárias para o aproveitamento turístico sustentável das Unidades de Conservação; e

XI - coordenar e monitorar a implementação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, nos termos do Decreto nº 8.505, de 20 de agosto de 2015.

Refletem-se ainda nas principais agendas estabelecidas para o Departamento para o Planejamento Estratégico atual:

Implementação da Meta 11 de Aichi: tal meta prevê que "pelo menos [...] 30% da Amazônia, especialmente áreas de importância particular para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, devem estar conservadas por meio de gerenciamento eficiente e equitativo, ecologicamente representadas, com sistemas bem conectados de áreas protegidas e outras medidas eficientes de conservação baseadas em área, e integradas em mais amplas paisagens terrestres e marinhas".

Sustentabilidade Financeira para o SNUC: o projeto apoiou o desenvolvimento de estudos e mecanismos para sustentabilidade do SNUC na Amazônia cuja implementação está em andamento.

Comunicação e divulgação da importância e benefícios das Unidades de Conservação: o projeto apoia atividades de educação ambiental, comunicação, fortalecimento de cadeias produtivas e turismo, que refletem diretamente na percepção e aumento dos benefícios das UCs para a economia local.

Por fim, informa-se que as ações do Programa contribuem com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - ENDES, cujo eixo ambiental prevê *"Promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, com foco na qualidade ambiental como um dos aspectos fundamentais da qualidade de vida das pessoas, conciliando a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e social"*, atuando

diretamente no *Índice de performance Ambiental*, uma vez que dentre os indicadores que o compõe estão o indicador de *Proteção de Biomas*, *Índice de proteção de espécies*, *Índice de representatividade*, *Índice de habitat de espécies* e *Perda de cobertura florestal*.

Acrescenta-se que o planejamento atual do Programa prevê a continuidade das ações em andamento pelo Programa, com a execução de R\$ 124 milhões durante o biênio 2019-2020, para expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Amazônia, proteger 60 milhões de hectares, assegurar recursos financeiros para a gestão destas áreas a curto/longo prazo e promover o desenvolvimento sustentável na região.

Sem as ações apoiadas pelo Programa, tais metas estarão comprometidas principalmente para a Amazônia.

9. Compulsando os autos e de acordo com as manifestações técnicas acima, depreende-se que o objetivo do Acordo é a continuidade das atividades de implementação do Programa, criado no âmbito do MMA, cujo Secretário de Biodiversidade preside o Comitê.

10. 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. 12 - 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

11. 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.

12. Releva esclarecer que a função desta CONJUR se restringe a fornecer embasamento jurídico para orientar o Administrador quando de sua decisão, ou seja, compete-nos guiar o Gestor, indicando-lhe os caminhos legais possíveis. Dessa forma, advertimos que a regularidade e legalidade do processo de escolha do FUNBIO estão condicionadas à natureza residual do objeto descrito no Acordo.

13. 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.

14. Portanto, o instrumento jurídico analisado serve para viabilizar relações de cooperação técnica interinstitucional, não envolvendo transferência de recursos financeiros.

15. No que concerne à minuta do Acordo de Cooperação a ser firmado com o FUNBIO (SEI 0540351), 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, recomendando-se apenas as seguintes adequações:

a) substituir a Lei no 10.683, de 2003 e o Decreto n.º 6.101, de 2007, pela Lei n.º 13.844, de 2019 e Decreto n.º 9.672, de 2019;

b) incluir o Decreto n.º 8.505, de 2015 no preâmbulo.

16. Sobre o chamamento público, entende-se, necessário que o gestor justifique expressamente a sua dispensa, nos termos do art. 31 da Lei n.º 13.019/2014.

17. Nesse sentido, a celebração de novo Acordo é juridicamente possível e até recomendável, visto que foi atestada a conveniência e oportunidade e a importância da continuidade do Programa ARPA com a participação do MMA.

18. No que concerne aos questionamentos constantes do DESPACHO Nº 5060/2020-MMA, sobre a situação jurídica das ações e procedimentos realizados ou a se realizar durante o período compreendido entre o término da vigência do Acordo anterior, ocorrido em maio/2019 e a celebração do novo Instrumento, entende-se que somente deverão ser executadas ações indispensáveis, no âmbito de atividades já iniciadas quando ainda vigente o Acordo anterior, cuja não-realização cause comprovado prejuízo ao Programa, isto porque, nada obstante existirem instrumentos que preveem atribuições e responsabilidades ao MMA no âmbito do ARPA, é o Acordo de Cooperação que formaliza o compromisso institucional do órgão junto ao FUNBIO, Gestor do Fundo de Transição, e atesta a decisão política de dar continuidade às atividades previstas.

19. 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.

20. 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.

III - CONCLUSÃO

21. 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 (0540351) 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 15 e 16 *supra*.

22. Sobre a situação jurídica das ações e procedimentos realizados ou a se realizar durante o período compreendido entre o término da vigência do Acordo anterior, ocorrido em maio/2019 e a celebração do novo Instrumento, entende-se que somente deverão ser executadas ações indispensáveis, no âmbito de atividades já iniciadas quando ainda vigente o Acordo anterior, cuja não-realização cause comprovado prejuízo ao Programa, isto porque, nada obstante existirem instrumentos que preveem atribuições e responsabilidades ao MMA no âmbito do ARPA, é o Acordo de Cooperação que formaliza o compromisso institucional do órgão junto ao FUNBIO, Gestor do Fundo de Transição, e atesta a decisão política de dar continuidade às atividades previstas.

À consideração superior. Em seguida, à SBio para conhecimento.
Brasília, 27 de fevereiro de 2020.

RODRIGO MAGALHÃES PEREIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Aprovo o PARECER n. 00060/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU.
Brasília, 27 de fevereiro de 2020.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR JURÍDICO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000002272200240 e da chave de acesso 919230e9

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 382542041 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO MAGALHAES PEREIRA. Data e Hora: 27-02-2020 10:20. Número de Série: 30740144333597318609415581776. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
GABINETE-CONJUR

DESPACHO n. 00404/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.002272/2002-40

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. Aprovo o PARECER n. 00060/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU. Ao apoio para o envio destes autos ao Secretário de Biodiversidade, para ciência e providências que entender cabíveis.

Brasília, 13 de março de 2020.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR JURÍDICO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000002272200240 e da chave de acesso 919230e9

Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 393751717 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 13-03-2020 15:30. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
