



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

PARECER n. 00153/2019/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.004192/2019-77

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO - AC. INTERVENIÊNCIA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA GEF-TERRESTRE. PROCESSO DECORRENTE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO 02000.001457/2016-32. MANIFESTAÇÃO TÉCNICA FAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO CONCLUSIVO SOBRE O ARRANJO INSTITUCIONAL DO PROJETO. ANÁLISE RESTRITA AOS ASPECTOS FORMAIS DA MINUTA DE AC.

Senhor Consultor Jurídico,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se processo encaminhado para análise e manifestação jurídica acerca de minuta de Acordo de Cooperação - AC a ser firmado entre o FUNBIO e o Instituto Chico Mendes (ICMBio), com interveniência da União, por intermédio do MMA, cujo objeto é a implementação do "*Projeto Estratégia de Conservação, restauração e manejo para a Biodiversidade da Caatinga, Pampa e Pantanal - GEF-Terrestre*".
2. Consta dos autos a seguinte documentação: (i) minuta do AC e Plano de Trabalho (SEI 0387717); (ii) Carta nº 118/2019, do FUNBIO, na qual esse Fundo manifesta interesse e concordância com os termos do ajuste (SEI 0387790); (iii) Nota Técnica nº 365/2019-MMA (SEI 0389968); (iv) Nota Técnica nº 3/2018/CGCON/DIBIO/ICMBio (SEI nº 0396525); (v) Nota Técnica nº 8/2018/COTAB/DIBIO/ICMBio (SEI nº 0396525); (vi) PARECER nº 00382/2018/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (SEI nº 0396525) e (vii) NOTA INFORMATIVA nº 261/2019-MMA (SEI nº 0387684).
3. Eis o breve relatório, passa-se à apreciação da matéria em apreço.

II - APRECIÇÃO JURÍDICA

4. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o exame desta Consultoria se dá nos termos da alínea "a" do inciso VI do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, subtraindo-se ao âmbito da competência institucional deste Órgão Consultivo, delimitada em lei, análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária. Sublinhe-se que a apreciação ora empreendida cinge-se aos aspectos jurídico-formais das minutas acostadas aos autos.
5. A celebração do instrumento *sub examine* preordena-se ao estabelecimento de atribuições e responsabilidades a cargo de cada um dos seus signatários e tem por escopo estabelecer as condições da cooperação, visando a implementação das atividades do Projeto GEF-Terrestre.
6. Registre-se que será sempre da inteira responsabilidade do setor técnico competente a avaliação acerca da conveniência e oportunidade, bem como a apreciação dos motivos que determinarão a celebração dos instrumentos administrativos, cuja validade, consoante a Teoria dos Motivos Determinantes, fica condicionada a existência dos motivos.

II.I - DO ARRANJO INSTITUCIONAL E DO PROCESSO Nº 02000.001457/2016-32

7. Compulsando os autos, depreende-se que a unidade técnica instrui o processo com escassa documentação por entender que a documentação e fundamentos constantes dos processos n.º 02000.001457/2016-32, no qual restou formalizada a parceria entre FUNBIO e MMA, e o processo n.º 02000.020394/2018-85, que registra a parceria entre o FUNBIO e o Estado do Ceará, com interveniência da União, por meio do MMA, são suficientes para a análise e manifestação do presente caso, posto que se trata do mesmo Projeto, e a minuta do Acordo de Cooperação possui as mesmas cláusulas daqueles, tendo por escopo tão somente formalizar a participação do ICMBio no Projeto GEF-Terrestre.

8. Todavia, ao analisar os autos do processo n.º 02000.001457/2016-32, do qual são subsidiários o processo n.º 02000.020394/2018-85 e o ora analisado, é possível constatar que não houve manifestação jurídica conclusiva sobre a legalidade do arranjo institucional submetido a apreciação da Conjur/MMA, mas manifestações que solicitavam diversos esclarecimentos e manifestações, especialmente de órgãos como a SEAIN e COFIEIX e CONJUR junto ao Ministério do Planejamento. É o que se constata da leitura do Parecer n.º 542/2018 (SEI 0251616), do Despacho n.º 1519/2018 (SEI 0251618), da Nota n.º 591/2018 (SEI 0308919) e, por fim, do Despacho n.º 1950/2018 (SEI 0308920), última manifestação jurídica naquele processo e que assim concluiu:

1. Ciente.
2. Aprovo a NOTA n. 00591/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU, por seus próprios fundamentos.
3. À guisa de registro, evidencia-se os esforços visando uma melhor instrução processual, todavia, mesmo com a juntada dos documentos mencionados na NOTA sob apreço, fato é que a devida segurança jurídica a ser conferida ao arranjo institucional adotado pela Administração carece de maiores contornos legais.
4. Reitera-se, neste comenos, as conclusões lançadas ao PARECER n. 00542/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU, senão veja-se:
 - b) submissão do arranjo institucional à COFIEIX/SEAIN, para que esta se manifeste sobre a correta interpretação da legislação de regência, especialmente, o Decreto n.º 9.075/2017, a Resolução MPDG/COFIEIX n.º 01/2018 e o Manual de Financiamentos Externos do Setor Público, publicado em 2013 pela SEAIN-MP, no que concerne à viabilidade e legalidade do arranjo institucional proposto pela unidade técnica, qual seja, a assunção de compromissos pela República Federativa do Brasil por meio de ACT firmado com o entidade privada sem fins lucrativos e/ou com organismos internacionais para a execução de projetos e programas do setor público com o apoio de natureza financeira de fontes externas, sem que os recursos sejam internalizados;
 - b.1) roga-se seja abordado o entendimento da SEAIN e da CONJUR/MPDG sobre o alcance dos termos "contribuição financeira não reembolsável de interesse da União" (alínea "a", inciso II, art. 1º do Decreto n.º 9.075/2017) e "apoio externo de natureza financeira de fontes externas" (art. 2º da Resolução MPDG/COFIEIX n.º 01/2018), principalmente, se englobam recursos externos "internalizados" e "não internalizados";
 - c) caso a legislação citada permita a participação do MMA no arranjo institucional proposto, seja indicado qual o procedimento legal/normativo a ser seguido, visto que, segundo interpretação desta Consultoria Jurídica, há um vácuo normativo quanto ao procedimento no que se refere a participação da União em projetos financiados com recursos externos não-internalizados.
5. **Assim, necessário que tanto o MPDG (SEAIN/COFIEIX) quanto sua CONJUR manifestem-se formal e expressamente quanto ao arcabouço jurídico que valide o arranjo adotado, para que se possa, em bases sólidas, externar a concordância cabal para com o intento.**
6. Por fim, registra-se que esta Consultoria Jurídica vem envidando esforços junto aos demais órgãos desta Pasta Ambiental envolvidos no tema, para que se consiga alcançar o embasamento jurídico necessário.
7. É o breve despacho. Ao apoio desta Conjur/MMA para encaminhamento dos autos à SBio para ciência e providências que entender cabíveis. (Grifou-se)

9. Após tal manifestação, a unidade técnica juntou Carta de Endosso, datada de 30/03/2012, assinada pelo Coordenador Geral de Financiamentos Externos (SEI 0313938) e manifestação técnica emitida pela Secretaria de Biodiversidade, nos seguintes termos:

(...)

Sobre a submissão do arranjo institucional à COFIEIX/SEAIN, foi feita consulta a esta que manifestou por meio do documento SEI [0279648](#): “Os arranjos ou convênios relativos ao Ministério do Meio Ambiente - MMA e o FUNBIO são de inteira responsabilidade desses.

Ressalto, que caso houvesse contratos entre o MMA e o BID/GEF, haveria necessidade de submissão à COFIEIX. O que não é o caso.” Ainda no entendimento da SEAIN “conforme a norma, a submissão à COFIEIX se dá apenas em relação à “projetos ou programas do setor público”, não atingindo o ente privado, no caso o FUNBIO. Então, qualquer carta consulta apresentada à COFIEIX para uma operação não reembolsável entre o FUNBIO e o BID/GEF se torna inócua, pois foge da abrangência da COFIEIX.” Adicionalmente informamos que este Projeto recebeu em 2012 o endosso da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme documento SEI [0313938](#).

Ressalta-se ainda que a Secretaria de Biodiversidade firmou recentemente acordos de cooperação com semelhante arranjo institucional tendo sido feita consulta formal à SEAIN que se manifestou no âmbito do Projeto GEF-Pró-Espécies por meio do Ofício nº 8309/2018-MP (documento SEI [0207466](#)) informando que não detém competência para intervenção em projeto cujo arranjo financeiro da internalização dos recursos se dê para uma fundação de direito privado.

Considerando o vácuo normativo identificado pela CONJUR e a existência de documentos no processo que manifestam o posicionamento da SEAIN, entendo que o presente Acordo encontra-se em perfeitas condições para assinatura pelo Secretário de Biodiversidade.

Em face do estabelecido na Portaria MMA nº 322/2017, sugiro que o presente processo seja encaminhado ao DRE para análise e encaminhamentos necessários. (Grifou-se)

(...)

10. Em seguida, houve manifestação favorável do Departamento de Recursos Externos - DRE/MMA (SEI 0319396) e assinatura do Acordo de Cooperação (SEI 0322980).

11. Verifica-se, portanto, que não foram integralmente atendidas as solicitações da Consultoria Jurídica para a emissão de manifestação jurídica conclusiva no âmbito do Processo n.º 02000.001457/2016-32, tendo a própria unidade técnica reconhecido, ao menos até o momento, a existência de vácuo normativo referente ao arranjo institucional elaborado.

12. Destarte, ressalva-se o entendimento pessoal do Advogado que ora subscreve a presente peça opinativa quanto à viabilidade jurídica do arranjo institucional proposto, ratificando-se o entendimento esposado no Parecer n.º 542/2018 (SEI 0251616), especialmente o seus itens 20 e 25.

II.II - DA INTERVENIÊNCIA DA UNIÃO, POR MEIO DO MMA, NO ACORDO DE COOPERAÇÃO A SER FIRMADO ENTRE O ICMBIO E FUNBIO E DA EXISTÊNCIA DE PRECEDENTE NO ÂMBITO DA CONSULTORIA JURÍDICA

13. Feitos os esclarecimentos acima, passa-se a analisar os termos do Acordo de Cooperação a ser firmado entre o FUNBIO e o ICMBio.

14. Segundo a unidade técnica na NOTA INFORMATIVA nº 261/2019-MMA (SEI nº 0387684), “O texto deste Acordo foi baseado no modelo do Acordo de Cooperação com estados analisado pela Consultoria jurídica do MMA no processo 02000.020394/2018-85, acrescido das recomendações da CONJUR/MMA conforme o parecer (documento SEI 0344931)”.

15. De fato, esta Consultoria Jurídica manifestou-se favorável **exclusivamente** ao que toca aos aspectos jurídico-formais da minuta de Acordo de Cooperação entre o FUNBIO e o Estado do CE e da sua adequação ao disposto no Manual Operacional do Projeto - MOP (item 7 do PARECER n. 00953/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU), não adentrando na análise do arranjo institucional entre BID, FUNBIO e MMA.

16. Trata-se, portanto, de respeitar a decisão do gestor, que optou por firmar o Acordo “principal” (MMA - FUNBIO), ainda que sem a segurança jurídica desejada, não impedindo que sejam analisados atos dele decorrentes, desde que estes atendam a legislação de regência.

17. Sobre o Acordo de Cooperação é oportuno ressaltar que, em regra, são instrumentos que formalizam a execução de atividades em parceria com órgãos públicos (federais, estaduais ou municipais), organizações não-governamentais ou entidades particulares sem que haja repasse de recursos financeiros, devendo cada partícipe aplicar seus próprios recursos na consecução do pactuado.

18. Por não pressupor a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, a disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 não se aplica ao Acordo de Cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública o disposto no art. 116, caput e parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos, legalmente denominadas de organizações da sociedade civil, o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.

19. No caso em análise, verifica-se que a parceria será firmada com o FUNBIO, associação civil sem fins lucrativos, com título de OSCIP. Dessa maneira, a parceria em tela será regida pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que estabelece 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, bem como pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que a regulamenta.
20. O Decreto n.º 8.726/2016 assim dispõe sobre os Acordo de Cooperação, *verbis*:

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.

21. Ao analisar os autos, verifica-se que não foram juntados os documentos elencados nos arts. 26 a 29 do Decreto n.º 8.726/2016. Contudo, observa-se que a Procuradoria Federal Especializada Junto ao ICMBio analisou a legalidade do acordo a ser firmado, opinando pela possibilidade jurídica do ajuste, desde que observadas as recomendações constantes dos itens 23, 27, e 34, do Parecer nº 00382/2018/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (SEI nº 0396525).

22. **Cabe esclarecer por oportuno, que o órgão competente para assessoramento jurídico do ICMBio é a Procuradoria Federal Especializada junto àquela autarquia, que detém a competência para apreciação jurídica dos aspectos legais do ajuste a ser firmado entre o FUNBIO e o ICMBio, conforme procedido no Parecer nº 00382/2018/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU (SEI nº 0396525), supra citado.**

23. Portanto, tem-se que a esta Consultoria Jurídica - MMA resta analisar apenas os aspectos jurídicos-formais da minuta apresentada, exclusivamente quanto as atribuições conferidas a este Ministério, na qualidade de interveniente do ajuste.

24. No que concerne à minuta de Acordo de Cooperação encaminhada (SEI 0387717), constata-se no item III, da Cláusula Terceira (das atribuições dos partícipes), que as atribuições imputadas ao Ministério do Meio Ambiente, na qualidade de interveniente do ajuste a ser firmado, são compatíveis com as obrigações previstas no MOP do Projeto GEF- Terrestre (SEI 0296741 - 02000.001457/2016-32), restando clara a ausência de repasse de recursos por meio do instrumento analisado (Cláusula Sétima).

25. Verifica-se também que as áreas técnicas do ICMBio e do MMA se pronunciaram sobre os aspectos técnicos da parceria, por meio da Nota Técnica nº 3/2018/CGCON/DIBIO/ICMBio (SEI nº 0396525) e Nota Técnica nº 365/2019-MMA (SEI 0389968), e recomendaram a celebração do Acordo de Cooperação em tela como medida necessária à implementação do Projeto GEF-Terrestre.

26. Por fim, ressalta-se que o AC pretendido não prevê repasse de recursos entre os partícipes e no que repeita, exclusivamente, às obrigações do MMA como interveniente neste ajuste, é possível concluir que são condizentes com as suas finalidades institucionais deste Ministério.

III - CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, considerando-se exclusivamente os aspectos jurídico-formais da minuta de Acordo de Cooperação constante do SEI 0387717, este órgão consultivo opina pela legalidade do instrumento.

28. À consideração superior. Em seguida, sugere-se o retorno dos autos à Secretaria de Biodiversidade para conhecimento e adoção da providências decorrentes.

Brasília, 10 de abril de 2019.

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

De acordo. Encaminhe-se conforme sugerido.
Brasília, 10 de abril de 2019.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
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) 02000004192201977 e da chave de acesso 099067f9

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 251351458 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO MAGALHAES PEREIRA. Data e Hora: 15-04-2019 18:03. Número de Série: 7345171479123410661. Emissor: AC CAIXA PF v2.

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 251351458 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 16-04-2019 15:29. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
