



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

PARECER n. 00433/2022/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.002854/2022-70

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE-SEDE-MMA

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO. CONTINUIDADE DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA (ARPA). EXECUTORES FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE - FUNBIO E O ESTADO DO PARÁ. INTERVENIÊNCIA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PARECER TÉCNICO FAVORÁVEL. VIABILIDADE. RECOMENDAÇÕES.

Senhor Consultor Jurídico,

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 Pará** (órgão gestor das Unidades de Conservação estaduais - OG), por intermédio do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará - IDEFLOR - Bio e o **FUNBIO** (Executor financeiro do Projeto), com interveniência da União, por intermédio do MMA, conforme plano de trabalho.

2. A unidade técnica se manifestou favoravelmente à proposta, por meio da Nota Técnica nº 1134/2022-MMA (SEI 0958821), 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 Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA junto às Unidades de Conservação na Amazônia.

3. Foram juntados aos autos os seguintes documentos:

- a) minuta de Acordo de Cooperação (SEI 0895272);
- b) Carta Anuência Funbio (SEI 0907367);
- c) Documentação dos partícipes (SEI 0908038; 0908061);
- d) Parecer Jurídico Nº 104/2022 do IDEFLOR-BIO (SEI 0955389),
- e) Nota Técnica nº 1134/2022-MMA (SEI 0958821).

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 será firmado entre o ESTADO DO PARÁ (órgão gestor das Unidades de Conservação estaduais - OG), por intermédio do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará - IDEFLOR- Bio, e o FUNBIO (Executor financeiro do Projeto), com a interveniência da União, representada pelo Ministério do Meio Ambiente, para a continuidade da implementação das atividades do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA.

7. Antes de iniciar a análise, cumpre trazer à baila alguns documentos constantes do NUP 02000.002272/2002-40, no qual se analisou o Acordo de Cooperação firmado entre o MMA e o FUNBIO, no âmbito do mesmo Programa. Consoante os DESPACHO Nº 1201/2020-MMA (SEI 0523127) e DESPACHO Nº 5060/2020-MMA (SEI 0535099), constantes do citado Processo Eletrônico, os demais documentos do Programa, tais como o Decreto 8.505 de 20 de agosto de 2015 (0448550), alterado pelo Decreto 10.140, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia, instituído no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, define seu objetivo e duração e institui o Comitê do Programa, estabelecendo as obrigações e atribuições do mesmo, assim como a participação da SBio/MMA como presidente e secretaria executiva do Comitê e da SRI/MMA como membro; o Manual Operacional do Programa Arpa, que 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, continuam vigentes e determinam diversas atribuições e responsabilidades ao MMA.

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

Nota Técnica nº 1134/2022-MMA (SEI 0958821)

4. ANÁLISE

4.1. Esta Nota Técnica apresenta análise com o objetivo de avaliar a minuta do Acordo de Cooperação e respectivo Plano de Trabalho, que deverá ser celebrado entre o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLO- Bio) e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), com a interveniência do Ministério do Meio Ambiente – MMA com o objetivo de viabilizar a continuidade da implementação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA).

4.2. 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.

4.3. O financiamento do Programa é realizado com recursos de doadores internacionais e nacionais, entre eles o governo da Alemanha por meio do Banco de Desenvolvimento da Alemanha (kfw), o Global Environmental Facility (GEF) por meio do Banco Mundial, a Fundação Gordon and Betty Moore, a AngloAmerican e o WWF.

4.4. 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 ambientais), até que esses recursos possam suprir integralmente as necessidades de manutenção das UCs do Programa ARPA a partir de 2039.

4.5. 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.

(...)

4.8. Conforme disposto no MOP (SEI 0778104), 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, embora o referido ACT contemple a aquisição e doação de bens adquiridos com recursos do Fundo de Transição, não há previsão de 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.

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

4.10. A minuta do Plano de Trabalho, anexada ao Acordo de Cooperação (SEI 0895272), 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.

4.11. Convém registrar que a reorganização institucional do Ministério do Meio Ambiente, a partir da publicação do Decreto nº 10.455/2020, modificou substancialmente a sua estrutura organizacional e o Departamento de Áreas Protegidas passou a fazer parte de outra Secretaria. Avalia-se, contudo, que este fato não implicou nenhum embaraço na implementação das ações acordadas previamente.

4.12. Tendo em vista que o Acordo de Cooperação está sendo firmado entre o Estado do Pará e o FUNBIO com a interveniência da União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, 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 em nível Estadual do ARPA, a celebração do Acordo entre o executor técnico estadual 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 no processo SEI 02000.002272/2002-40.

(...)

6. CONCLUSÃO

6.1. Pelas razões acima expostas, conclui-se pela conformidade da minuta de Acordo de Cooperação e respectivo plano de trabalho, que têm como finalidade dar continuidade às atividades do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA por meio de Acordo entre o Estado do Pará, por intermédio do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR- Bio) e o FUNBIO, e encaminha-se a presente Nota Técnica para apreciação superior e posterior envio para análise jurídica pela CONJUR/MMA. (grifou-se)

9. Portanto, verifica-se que o Programa ARPA **encontra-se na Fase III, com término previsto em 2039**, o que possibilita a continuidade 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. 5º 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.

(...)

§ 3º 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.

11. Cumpre consignar que o processo foi devidamente analisado e aprovado pela área jurídica do Estado, por meio do PARECER JURÍDICO Nº 104/2022 (SEI 0955389), que assim concluiu:

(...)

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, em parecer opinativo e não vinculativo, esta Procuradoria manifesta-se pela possibilidade jurídica de celebração de Acordo de Cooperação entre IDEFLOR-Bio e FUNBIO, sob a égide da Lei nº 13.019/2014, desde que seja observado o seguinte:

1- Trata-se de hipótese de inexigibilidade de chamamento público com fulcro no inciso I do art. 31 da Lei nº 13.019/2014, devendo conter nos autos justificativa fundamentada contendo as razões da inexigibilidade na forma do art. 13 do Decreto Estadual nº 1.835/2017;

2- É necessário verificar se o FUNBIO incorre em alguma das vedações previstas na Lei nº 13.019/2014, art. 39;

3- No que diz respeito à regularidade jurídica e fiscal da entidade, deverá apresentar todos os documentos listados no art. 34 da Lei nº 13.019/2014;

4- Quanto à minuta de ACT apresentada, esta Procuradoria não vislumbra óbices quanto à minuta do Acordo de Cooperação Técnica nº 11/2022, recomendando, porém, a inclusão de cláusula referente obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos, prevista no inciso VII do art. 42 da Lei 13.019/2014;

5- Reitera-se que, caso venha a ser verificada a necessidade de eventual repasse de recursos públicos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto.

12. Sob o aspecto técnico, a unidade técnica do MMA emitiu a Nota Técnica nº 1134/2022-MMA (SEI 0958821), da qual se destaca os trechos transcritos no item 8 *supra*.

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. Ainda sobre a análise técnica, verifica-se que ela não foi aprovada pela autoridade máxima da unidade, devendo constar dos autos a respectiva aprovação do Secretário de Áreas Protegidas e Ecoturismo.

15. 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.

16. Nesse sentido, verifica-se que as atribuições do MMA, previstas na Cláusula Terceira, item III, do Acordo de Cooperação continuam de conformidade com o disposto no Manual Operacional do Programa - MOP (SEI 0907862), razão pela qual não há óbices à sua assinatura pela autoridade competente desta Pasta Ministerial.

17. Ademais, restou clara a ausência de repasse de recursos por meio do instrumento analisado (Cláusula Sétima).

III - CONCLUSÃO

18. 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 0895272) foi elaborada em consonância com as normas pertinentes à matéria, não havendo obstáculo jurídico para a sua assinatura, recomendando que se observe as orientações constantes nos itens 14 e 19.

19. Recomenda-se, contudo, que sempre que possível sejam utilizadas as minutas modelos disponibilizadas pela AGU, que podem ser acessadas no sítio eletrônico: Modelos e Listas de Verificação - Lei nº 13.019 de 31/07/2014-MROSC — pt-br (www.gov.br)

20. Destaca-se, por fim, o disposto nos Enunciados de Boa Prática Consultiva da Advocacia Geral da União (BPC/AGU) nº 04 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.

21. 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, data da assinatura eletrônica.

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

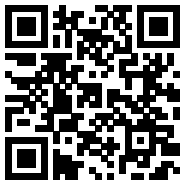
Aprovo o PARECER n.00433/2022/CONJUR-MMA/CGU/AGU.
Brasília, data da assinatura eletrônica.

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) 02000002854202270 e da chave de acesso cfcacd6b



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 1011161783 e chave de acesso cfcacd6b 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: 17-10-2022 11:40. 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 1011161783 e chave de acesso cfcacd6b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO MAGALHAES PEREIRA. Data e Hora: 17-10-2022 08:06. Número de Série: 30740144333597318609415581776. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.