

OFÍCIO N.º 1547/2021/GS/SEMA

Manaus, 6 de outubro de 2021.

À Senhora
Laura Andrea Chinaglia Abbá
Diretora do Departamento de Áreas Protegidas
Secretaria de Biodiversidade
Ministério do Meio Ambiente – MMA
Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 8º andar
70068-900 – Brasília/DF

Assunto: Solicitação de ajuste da minuta Acordo de Cooperação Técnica.

Referência: Processo n.º 02000.004917/2021-41.

Senhora Diretora,

Em atenção às minutas do Termo de Cooperação e do Plano de Trabalho encaminhadas a esta Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA/AM por esse Ministério do Meio Ambiente – MMA, com vistas à implementação do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, informamos a Vossa Senhoria que a Procuradoria Geral do Estado – PGE/AM apontou correções a serem realizadas para celebração do Termo, conforme Parecer N.º 00047/2021 – PMA/PGE, cuja cópia segue anexada.

Neste sentido, solicitamos a esse Ministério a realização dos ajustes apontados pela PGE/AM, para que esta SEMA/AM prossiga à celebração do Termo em questão.

Colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais por intermédio da Sra. Raquel Said, Secretária Executiva de Gestão desta SEMA, celular (92) 99147-0833 e *e-mail* gabinete@sema.am.gov.br.

Atenciosamente,



Eduardo Costa Taveira
Secretário de Estado do Meio Ambiente – SEMA





Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Processo n.º 2021.02.001758 – PGE/AM

Assunto: PMA - Consulta ambiental. Acordo de Cooperação Técnica.

Interessados: SEMA - Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO.

PARECER N.º 00047/2021-PMA/PGE

DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA. POSSIBILIDADE.

O acordo de cooperação é instrumento a ser utilizado para estabelecer parceria entre órgãos e entidades da Administração estadual ou entidades privadas sem fins lucrativos, que não envolva repasse de recursos financeiros;

O Acordo de Cooperação Técnica deve atender, no que couber, as disposições da Lei de Licitações e Contratos Administrativos;

Necessidade de adequação da minuta de acordo.

I. RELATÓRIO

Trata-se de proposta de Acordo de Cooperação Técnica, encaminhada para análise desta Procuradoria do Meio Ambiente. O instrumento em análise será celebrado entre o Estado do Amazonas, por intermédio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO, por interveniência do Ministério do Meio Ambiente - MMA.

Rua Emílio Moreira, 1308, Praça 14 de Janeiro, Manaus-AM

2021.02.001758



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

O referido Acordo de Cooperação Técnica tem por objetivo implementar as atividades do Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, no que se refere à aquisição de bens e contratação de serviços e obras para a criação, implementação e consolidação de Unidades de Conservação Estaduais contempladas pelo Programa ARPA, no bioma Amazônia.

Consta, às fls.02/08 a primeira versão da minuta do Acordo de Cooperação nº 04/2021. Adiante, às fls. 13/15, encontra-se o Plano de Trabalho, elaborado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO. Já nas fls. 18/20 está a Nota Técnica SEMA nº 47/2021-DEMUC, favorável ao Acordo de Cooperação Técnica.

Nas fls. 28/31, verifica-se a Nota Técnica SEAGA N.º 005/2021, que detectou as seguintes inconsistências na minuta de Acordo e no Plano de Trabalho:

- 1) Cláusula 3ª inciso II alínea a: onde lê-se “doar ao ICMBIO” leia-se “doar a SEMA”;
- 2) Cláusula 3ª inciso III: os parágrafos 1º e 2º são referentes a competência do FUNBIO já citada no inciso II;
- 3) Os parágrafos 3º ao 5º são competências do FUNBIO e não do MMA, devendo constar no inciso II;
- 4) Clausula 5ª alínea d: onde lê-se “indenizar o ICMBIO” leia-se “indenizar a SEMA”;
- 5) Plano de Trabalho: inserir a matrícula do Secretário de Estado do Meio Ambiente.

Em seguida os autos foram remetidos à Secretaria Executiva de Gestão da SEMA, que orientou pelo encaminhamento à Procuradoria Geral do Estado para análise.

São os pontos essenciais ao relatório. Passo a fundamentação jurídica.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES. DOS LIMITES E ALCANCE DO PARECER JURÍDICO.

Inicialmente, esclarece-se que a análise da presente proposta de Acordo de Cooperação Técnica restringe-se aos aspectos estritamente jurídicos, excluindo-se questões de natureza técnica, administrativa, bem como de conveniência e oportunidade que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnica e justificativas, tendo em vista a observância aos princípios da especialização e da segregação de funções, regentes da atuação administrativa.

Ademais, a análise do aspecto técnico requer conhecimentos específicos imprescindíveis para adequar o objeto do presente acordo às necessidades da Administração, conhecimentos estes que apenas as unidades interessadas e as autoridades competentes detêm.

O parecer, contudo, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei, não sendo, assim, atribuição desta Procuradoria exercer juízo discricionário sobre a presente proposta de Acordo de Cooperação Técnica.

Portanto, não compete a esta Procuradoria opinar se determinada decisão administrativa adotada é a mais correta do ponto de vista técnico ou mesmo se é conveniente e oportuno para a Administração Pública, não realizando esta Procuradoria auditoria sobre qualquer tipo de informações técnicas que fujam à competência eminentemente jurídica deste Órgão.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

2.2. DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Entende-se, por Acordo de Cooperação Técnica, o instrumento jurídico formalizado entre órgãos ou entidades da Administração Pública, ou entre estes e entidades privadas, sem fins lucrativos, com intuito de realizar objetivos comuns e alcançar interesses recíprocos aos partícipes.

Em geral, esse tipo de cooperação ocorre nos campos técnicos e científicos, com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos, com o compartilhamento de conhecimento, técnicas, bens e pessoal. Assim, como requisito jurídico determinante para a celebração de um Acordo de Cooperação Técnica, deve ser constatada a existência do interesse comum entre as partes na execução do objeto do ajuste.

Frise-se que o acordo de cooperação, de modo geral, é instrumento congênere aos convênios, os quais possuem como traço característico a cooperação entre os partícipes. Neste sentido, a Resolução TCE/AM n.º 12/2012, em seu art. 3º, inciso II define:

“RESOLUÇÃO N.º 12, 31 DE MAIO DE 2012

ESTABELECE NORMAS SOBRE A FORMALIZAÇÃO, PUBLICAÇÃO, EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 3º. Para os fins desta Resolução, considera-se:

[...]

II - Convênio - acordo, ajuste, termo de cooperação, ou qualquer outro instrumento jurídico que formalize a Transferência Voluntária de recursos públicos e que tenha como partícipes órgãos ou entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado ou dos Municípios e entidades da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, ou entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, independentemente da denominação empregada.”
(grifo nosso)

Tais acordos visam à execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, o que significa dizer que o objetivo do ajuste deve estar



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

previsto também nas finalidades institucionais de seus signatários.

No presente caso, as atividades decorrentes do acordo a ser firmado demonstram a pretensão dos partícipes em dar continuidade à implementação das atividades do Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, com a aquisição de bens e contratação de serviços e obras, para a criação, implementação e consolidação de Unidades de Conservação Estaduais contempladas pelo Programa ARPA.

Como apontado na Nota Técnica do DEMUC, o Programa ARPA encontra-se alinhado com as principais políticas e estratégias do governo brasileiro para a conservação da Amazônia, tais como: Plano Amazônia Sustentável (PAS); Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM); Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP); o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), entre outros.

Por sua vez, a SEAGA apontou que o primeiro Acordo de Cooperação Técnica - ACT a abranger o Amazonas foi celebrado em 2005 e perdurou até 2010 e, através deste, foram contempladas 07 (sete) Unidades de UC do Estado do Amazonas. Posteriormente, a partir do ano de 2012, período de vigência do segundo ACT, foram contempladas mais 13 (treze) Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas e, entre 2016 à março 2021, foram exercidas diversas voltadas à implementação, consolidação e manutenção das Unidades de Conservação até então criadas.

A Nota Técnica da SEAGA apontou ainda que “no período ora citado, o programa contribuiu substativamente com o incremento das áreas protegidas no Amazonas, saindo de 7.328.661,79 hectares, em 2002, para 18.808.342,60 hectares, em 2010 que prevalece até o corrente ano”.

Deste modo, é evidente as benesses advindas do Programa Áreas Protegidas da Amazônia para a defesa do meio ambiente, sendo possível concluir que o Acordo de Cooperação Técnica, de que tratam os autos, poderá contribuir para o pleno desenvolvimento da missão institucional de ambas as partes.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Contudo, no que se refere à **minuta do Termo de Cooperação Técnica**, é importante assinalar que, embora o instrumento sob análise atenda aos objetivos propostos, com estipulação da participação de cada um dos partícipes e das responsabilidades comuns a todos, verificou-se a existência de impropriedades, que passam a ser analisadas a seguir.

2.3. DAS IMPROPRIEDADES DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.

Observou-se, na minuta do Acordo de Cooperação Técnica, algumas impropriedades, relacionadas a erros materiais constantes no instrumento.

Neste compasso, inicialmente destaca-se que a Cláusula 3ª, inciso II, alínea 'a' apresenta confusão quanto ao donatário, pois, onde consta “doar ao ICMBIO” deve-se ler “doar a SEMA”. Adiante, ainda na cláusula 3ª, inciso III, são repetidas competências do FUNBIO, **que já foram citadas nos parágrafos primeiro e segundo** do inciso II.

Por outro lado, nos **parágrafos terceiro ao quinto**, ainda da **cláusula terceira**, há novo erro material, tendo em vista que as competências listadas são, na verdade, atribuições do FUNBIO e não do MMA, de modo que deveriam constar no inciso II da cláusula terceira, onde estão listadas as demais competências do FUNBIO.

Por fim, na cláusula 5ª alínea d, erroneamente gravou-se “indenizar o ICMBIO” enquanto o correto seria “indenizar a SEMA”.

De tal modo, orienta-se que a Secretaria que proceda as adequações necessárias no Termo de Cooperação, evitando-se a assinatura do instrumento com os erros materiais assinalados.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

2.4. DO PLANO DE TRABALHO

Quanto ao plano de trabalho, importante registrar que, mesmo não havendo repasse de recursos financeiros, existem obrigações decorrentes da lei a serem cumpridas pelos partícipes do acordo de cooperação a ser celebrado.

Nesse sentido, para que haja a celebração de Acordo de Cooperação Técnica, é imprescindível a elaboração de Plano de Trabalho pelo órgão ou instituição interessada, o qual deverá ser aprovado pela autoridade competente, nos termos do § 1º do art. 116 da Lei n. 8.666/1993.

Além disso, é válido registrar que o plano de trabalho, de acordo com o § 1º do art. 116 da Lei n. 8.666/1993, deverá indicar os seguintes elementos, *in verbis*:

Art. 116. § 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

[...]

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

[...]

No presente caso, nota-se que os elementos acima elencados estão presentes no Plano de Trabalho. Além disso, o referido instrumento, foi aprovado pela autoridade competente, a Secretária Executiva Adjunta de Gestão Ambiental. Portanto, a proposta do Acordo de Cooperação Técnica atende os requisitos legais mínimos para que haja a celebração.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Entretanto, conforme destacado na Nota Técnica SEAGA N.º 005/2021, é necessário inserir, no escopo do Plano de Trabalho, a matrícula do Secretário de Estado do Meio Ambiente, de modo que oriente-se à esta Secretaria que insira, no citado documento, a referida matrícula.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que, do ponto de vista jurídico, não há óbice para que a SEMA celebre Acordo de Cooperação Técnica com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO, por interveniência do Ministério do Meio Ambiente – MMA. Contudo, orienta-se a esta Secretaria que proceda às modificações necessárias para correção dos erros materiais na minuta de Acordo de Cooperação, bem como faça constar a matrícula do Secretário de Estado do Meio Ambiente no Plano de Trabalho, conforme orientação técnica.

PROCURADORIA DO MEIO AMBIENTE – PMA/PGE, Manaus,
4 de outubro de 2021.

Assinado eletronicamente

DANIEL PINHEIRO VIEGAS

Procurador do Estado do Amazonas

Procurador-Chefe da Procuradoria do Meio Ambiente - PMA



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Processo SIGED: 01.01.030101.001995/2021-44

Processo SAJ: 2021.02.001758

Assunto: Análise de Acordo de Cooperação Técnica, a ser celebrado entre a SEMA e a FUNBIO

DESPACHO

À SECEX,

Trata-se de proposta de Acordo de Cooperação Técnica, que será celebrado entre o Governo do Estado do Amazonas, por intermédio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO, por interveniência do Ministério do Meio Ambiente – MMA, os quais foram encaminhados para análise desta Procuradoria do Meio Ambiente.

Após análise, esta Procuradoria de Meio Ambiente elaborou o Parecer n.º XXX – PMA/PGE, favorável à celebração do Acordo. Entretanto, proferiu sugestões no sentido de corrigir os erros materiais constantes na minuta de instrumento.

Diante do exposto, esta Procuradoria retorna os autos à esta Secretaria Executiva – SECEX, para que tome conhecimento do Parecer exarado e proceda aos tramites que entender necessários.

PROCURADORIA DO MEIO AMBIENTE – PMA/PGE, Manaus,
04 de outubro de 2021.

assinado eletronicamente

DANIEL PINHEIRO VIEGAS

Procurador do Estado do Amazonas

Procurador-Chefe da Procuradoria do Meio Ambiente - PMA

Rua Emílio Moreira, 1308, Praça 14 de Janeiro, Manaus-AM
2021.02.001758