



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

PARECER n. 00137/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.001975/2021-13

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - 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. Retornam a esta CONJUR, os autos do processo em epígrafe, solicitando manifestação quanto à viabilidade jurídica da celebração de Acordo de Cooperação (SEI 0711497), 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. 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. Foram juntados aos autos os seguintes documentos:
 - a) CARTA nº 180/2021 (SEI 0711491);
 - b) Anexo Carta (SEI 0711493);
 - c) Minuta do Acordo de Cooperação (SEI 0711497);
 - d) Plano de Trabalho (SEI 0711498);
 - e) Documentos relacionados ao FUNBIO (SEI 0711499); e,
 - f) Nota Técnica nº 431/2021-MMA (SEI 0711500).
7. É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

8. *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.
9. A unidade técnica embasou o retorno dos autos com os seguintes fundamentos, *verbis*:

(...) a necessidade de novo pedido baseia-se na reorganização institucional do Ministério do Meio Ambiente a partir da publicação de sua nova estrutura, Decreto nº 10.455, de 11 de agosto de 2020, que passou o Departamento de Áreas Protegidas – DAP, responsável por coordenar e monitorar o Programa ARPA, para a estrutura da Secretaria de Áreas Protegidas, deixando de pertencer à Secretaria de Biodiversidade.

(...)

10. 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. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.140, de 2019\)](#)

11. Verifica-se da redação *supra*, que, a alteração do Departamento de Área Protegidas da SBio para a SAPE não gera qualquer impedimento de ordem jurídica que inviabilize a assinatura do Acordo de Cooperação em tela, todavia, é imperioso alertar e recomendar à SAPE acerca da imprescindibilidade de medidas que viabilizem a imediata alteração dos dispositivos do Decreto n 8.505/15 acima transcritos, pois não parece adequado e viável manter o Secretário de Biodiversidade como presidente do Comitê do ARPA e a SBio como sua Secretaria Executiva, enquanto o Departamento responsável por coordenar e monitorar o Programa ARPA passou a pertencer à SAPE.

12. Sobre os demais questionamentos feitos na COTA n. 00082/2021/ CONJUR-MMA/CGU/AGU, a SAPE assim se manifestou, *verbis*:

Diante disso, considerando o processo de migração do referido departamento de uma Secretaria a outra, informa-se que **tais fatores influenciaram na expiração do prazo de vigência**. Embora formalmente o acordo esteja expirado, **é importante destacar que há intenção de renovar o acordo**, tanto que as atividades do programa continuaram a ser executadas, de forma que **todas as metas previstas no plano de trabalho foram alcançadas**. (Grifou-se)

13. Por sua vez, os aspectos técnicos do Acordo foram analisados por meio da Nota Técnica nº 431/2021-MMA (SEI 0711500), senão vejamos:

4.7. Conforme previsto no Manual Operacional do Programa, e a exemplo do que tem sido feito desde a Fase I, **a execução financeira será controlada pelo Sistema Cérebro, do FUNBIO**, o qual permitirá o planejamento, execução e monitoramento físico e financeiro de todas as ações propostas. **Adicionalmente haverá o monitoramento por meio de relatórios frequentes, por meio de reuniões do Comitê do Programa (CP) (órgão máximo decisório) e do Comitê do Fundo de Transição (CFT)**, por missões de supervisão executadas por diferentes doadores e por auditoria independente.

4.8. Com efeito, 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 Técnica. Nesse sentido, **observa-se que a minuta em perspectiva contém todos os elementos essenciais exigidos por tal diploma legal e está de acordo com a minuta elaborada pela AGU**. Outrossim, **verificou-se que o conteúdo consignado está de acordo com o Decreto Nº 8.505, de 20 de agosto de 2015**, que dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia e com o Manual Operacional do Programa ARPA.

4.9. Nessa perspectiva, o Parágrafo único do Art. 42 determina que “Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável”. Assim sendo, o Art. 22 lista os elementos que deverão constar no plano de trabalho, quais sejam: “I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas e IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.”

4.10. Diante dessas considerações, **foi realizada análise da minuta do plano de trabalho, cuja elaboração foi resultado da parceria entre os técnicos do MMA e do FUNBIO, e concluiu-se pela conformidade desta a luz da Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014 e do Decreto Nº 8.505, de 20 de agosto de 2015**, que dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia e com o Manual Operacional do Programa Arpa.

4.11. **Conclui-se daí que as competências e obrigações de cada parte discriminadas na minuta de Acordo de Cooperação em perspectiva mostram-se adequadas à execução técnica do Programa ARPA** por parte da Secretaria de Áreas Protegidas/MMA, bem como à gestão financeira do Programa, seu monitoramento e prestação de contas ao doador, por parte do FUNBIO.

4.12. É importante destacar que o FUNBIO, gestor financeiro do Programa, acumulou enorme experiência desde a Fase I, desenvolvendo e implementando importantes inovações na gestão do ARPA. Além de monitorar e auditar a execução de todas as Unidades de Conservação beneficiárias, o FUNBIO presta serviços fundamentais à Unidade de Coordenação do Programa para a elaboração de relatórios de progresso e apoio

técnico nas etapas da seleção, contratação e aquisição de bens, serviços e consultorias necessárias para alcance dos objetivos estabelecidos. Assim, **atestamos por meio desta nota que as ações a serem conduzidas pelo FUNBIO irão contribuir para o alcance dos objetivos do Programa ARPA**, em especial no que se refere ao fortalecimento da gestão financeira do Programa e à consolidação e manutenção das Unidades de Conservação apoiadas.

14. 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.

15. 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 bienalmente;
- 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.

16. 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.

17. 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.

18. No que concerne à minuta do Acordo de Cooperação a ser firmado com o FUNBIO (SEI 0711497), 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) no preâmbulo:

a.1) 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 10.455, de 2020;

a.2) incluir o Decreto n.º 8.505, de 2015;

b) substituir todas as menções à Secretaria de Biodiversidade pela Secretaria de Áreas Protegidas.

19. 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.

20. No que concerne à afirmação da unidade técnica, segundo a qual “*Embora formalmente o acordo esteja expirado, é importante destacar que há intenção de renovar o acordo, tanto que as atividades do programa continuaram a ser executadas, de forma que todas as metas previstas no plano de trabalho foram alcançadas*”, 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 02 de abril de 2021 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 (Decreto 8505/15 e MOP), 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.

21. Cumprе 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.

22. 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.

23. 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

24. 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 0711497) 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 11, 18, 20, 21 e 22 supra.

25. 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 Secretaria de Áreas Protegidas para conhecimento.
Brasília, 26 de abril de 2021.

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

Aprovo o PARECER n. 00137/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU.
Brasília, 26 de abril de 2021.

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) 02000001975202113 e da chave de acesso a6a4592a

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 621241214 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO MAGALHAES PEREIRA. Data e Hora: 26-04-2021 09:59. 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 621241214 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 26-04-2021 16:57. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
