

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 038.826/2021-6

Natureza: Consulta.

Órgão Jurisdicionado: Ministério do Meio Ambiente – MMA.

SUMÁRIO: CONSULTA FORMULADA PELO MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE SOBRE: 1) POSSIBILIDADE DE ADESÃO POR PARTE DE ENTIDADES INTEGRANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS, CONSTITUÍDAS SOB A FORMA DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, AO PROGRAMA ADOTE UM PARQUE (DECRETO 10.623/2021), E AO REGIME JURÍDICO POR ELE INSTITUÍDO; E 2) COMPATIBILIDADE DO REGIME DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO DECRETO 10.623/2021 COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LEI COMPLEMENTAR 101/2000). CONHECIMENTO E RESPOSTA.

RELATÓRIO

Trata-se da consulta formulada pelo Ministro de Estado do Ministério do Meio Ambiente – MMA, Sr. Joaquim Álvaro Pereira Leite, com base no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 264, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, relacionada ao Programa Adote um Parque, instituído pelo Decreto 10.623/2021, acerca (peça 2, p. 2):

(a) da possibilidade de admitir a participação e adesão, ao Programa Adote um Parque e ao regime jurídico por ele instituído, de entidades integrantes da Administração Pública Indireta da União, dos Estados e dos Municípios, constituídas sob a forma de empresas públicas ou de sociedades de economia mista;

(b) em caso de resposta positiva ao item anterior, da possibilidade de que instituições financeiras oficiais federais possam participar do Programa, em particular quanto à compatibilidade do regime de proteção ambiental previsto no Decreto 10.623/2021, nos termos de seus arts. 2º, 8º, § 2º, 9º, 19, e 25, com a Lei Complementar 101/2000, em especial quando considerados os seus arts. 29, III, 35, § 1º, 36 e 37, inclusive quando a adoção se fizer por um banco público federal; e

(c) da exclusão das doações de valores, bens ou serviços, nas hipóteses do Decreto 10.623/2021, do espectro de abrangência das vedações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, dada a sua natureza de atos translativos não onerosos de domínio.

2. Reproduzo, na sequência, com os ajustes de forma necessários, excerto da instrução formulada por Auditor Federal de Controle Externo – AUFC no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental, em que a matéria consultada foi assim historiada e examinada em seu mérito (peça 10):

“HISTÓRICO

2. O Programa Adote um Parque, instituído pelo Decreto 10.623, de 9 de fevereiro de 2021, tem por finalidade promover a conservação, a recuperação e a melhoria das Unidades de Conservação – UC, por meio da participação de pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras, as quais lhes doarão bens e serviços que atendam os seguintes objetivos: a) a consolidação e a implementação de planos de manejo das unidades de conservação federais; b) o monitoramento das unidades de conservação federais; c) a recuperação ambiental de áreas degradadas; d) o apoio à prevenção e ao combate a incêndios florestais, bem como ao combate

ao desmatamento ilegal; e e) a promoção de melhorias, de investimentos, de infraestrutura e de manutenção nas unidades de conservação federais.

3. O Programa é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e suas ações obedecerão aos objetivos e diretrizes previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), instituído pela Lei 9.985/2000.

4. De acordo com o consultante, as empresas públicas e sociedades de economia mista, antes da Administração Pública indireta dotados de personalidade jurídica de direito privado, têm manifestado interesse em integrar o Programa Adote um Parque. Entretanto, para otimizar a segurança jurídica das ações relacionadas à política pública, julgou-se necessário realizar consulta ao Tribunal de Contas da União.

5. Com relação às dúvidas suscitadas pelo MMA, considerando que os questionamentos abrangeram competências de duas unidades técnicas especializadas do Tribunal, ficou alinhado, em reunião realizada com as secretarias envolvidas, que a primeira parte da consulta seria examinada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) e a segunda, pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para, então, os autos serem encaminhados ao Relator e à posterior apreciação pelo Plenário do Tribunal.

6. O primeiro questionamento (alínea ‘a’ e primeira parte da alínea ‘b’ do item 1, acima) refere-se à possibilidade de participação de empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, no Programa Adote um Parque. É tema abrangido por políticas públicas diretamente sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e, portanto, está relacionado à competência da SecexAgroAmbiental. O exame foi procedido pela referida unidade técnica conforme instrução à peça 5.

7. Já os questionamentos atinentes à conformidade das eventuais doações com o estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (alíneas ‘b’, parte final, e ‘c’), visto tratarem de expertise de atuação da Semag, atraíram, dessa forma, sua competência. O exame foi procedido pela referida unidade técnica conforme instrução à peça 8.

8. Os requisitos de admissibilidade da consulta foram considerados atendidos, conforme instruções antecedentes (peça 5, itens 3-7, e peça 8, item 8, das respectivas instruções).

9. Com a conclusão dos exames por parte de ambas as unidades técnicas, promove-se, na presente instrução, a consolidação dos entendimentos com vistas a responder plenamente o objeto da consulta.

EXAME TÉCNICO

10. A análise promovida pela SecexAgroAmbiental a respeito da primeira parte da consulta concluiu pela possibilidade de que empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, participem do Programa Adote um Parque. A seguir são reproduzidas partes do exame procedido (peça 5, respectivos itens 26 a 29):

‘26. Com base nos dispositivos diretamente associados ao Programa Adote um Parque, considerando que as empresas públicas e sociedades de economia mista são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, é possível enquadrá-las no grupo de pessoas aptas a participar do Programa de acordo com o Decreto 10.623/2021 e com a Lei 9.985/2000. Verifica-se, portanto, inexistir vedação, segundo as normas aplicáveis diretamente ao Programa, da realização de doações por entidades integrantes da Administração Pública Indireta privadas, isto é, empresas públicas e sociedades de economia mista, neste conceito incluídas instituições financeiras oficiais federais.

27. No entanto, isto não significa que essas entidades possuem total liberdade para efetuar doações. Por exemplo, segundo a Lei 13.303, de 30/6/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao regular a exigência de

licitação e os casos de dispensa e de inexigibilidade, bem como a alienação de bens, assim estabelece:

(...)

28. Além de se atentar para as disposições acima, a doação de bens e de serviços oriundas de empresas públicas e sociedades de economia mista deve observar eventuais disposições previstas no estatuto social e em outras regras de governança corporativa relativas a doações de bens e serviços, o que só pode ser realizado caso a caso.

29. Feitas essas ponderações, especificamente com relação aos questionamentos trazidos na alínea ‘a’ e na primeira parte da alínea ‘b’, conclui-se que, sob a ótica da Lei 9.985/2000 e do Decreto 10.623/2021, é possível a participação de empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, no Programa Adote um Parque.’

11. Os aspectos da consulta relativas à atuação da Semag consistiram na definição quanto ao sentido e alcance a ser conferido aos arts. 29, inciso III, e 36, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais, respectivamente, conceituam ‘operação de crédito’ e vedam tal mecanismo entre a União e suas instituições financeiras, e sua possível relação com as doações promovidas por empresas estatais no âmbito do Programa Adote Um Parque.”

12. A análise produzida pela Semag examinou aspectos relativos ao ‘Programa Adote um Parque’ (peça 8, itens 9 a 16), à ‘Definição de operação de crédito’ (peça 8, itens 17 a 21) e ao ‘contrato de doação’ (itens 22 a 41). Cabe reproduzir [os mencionados excertos da instrução da Semag, peça 8] (...):

‘9. Verifica-se que a dúvida suscitada pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente decorre da necessidade de definição quanto ao sentido e alcance a ser conferido aos arts. 29, inciso III, e 36, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais, respectivamente, conceituam ‘operação de crédito’ e vedam tal mecanismo entre a União e suas instituições financeiras, e sua possível relação com as doações promovidas por empresas estatais no âmbito do Programa Adote Um Parque.

10. O escopo da consulta proposta, portanto, destina-se a afastar os riscos de eventual interpretação extensiva sobre os dispositivos normativos transcritos, a qual conduzisse ao enquadramento das doações de bens e serviços de empresas estatais da União no âmbito do ‘Programa Adote Um Parque’ como ‘operações de crédito’ ou operações a elas equiparadas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

11. Nos termos da consulta realizada, busca-se avaliar a compatibilidade com os dispositivos anteriormente mencionados da Lei de Responsabilidade Fiscal dos seguintes enunciados normativos do Decreto 10.623/2021:

‘Art. 2º O Programa Adote um Parque terá como objeto a doação de bens e de serviços que atendam aos objetivos a que se refere o § 1º do art. 1º, com ou sem ônus ou encargos, conforme previsto em plano de trabalho acordado.

[...]

Art. 8º Somente serão aceitas adoções que atendam à integralidade do edital de chamamento público e não será aceita doação parcial ou fora do escopo do edital de chamamento público.

§ 2º As ações previstas no plano de trabalho poderão ser executadas de forma direta, pelo adotante, ou de forma indireta, por prepostos ou contratados por ele indicados, em ambos os casos sob a supervisão do Instituto Chico Mendes.

[...]

Art. 9º O chamamento público para adoção, via doação de bens ou serviços, será executado pelo Instituto Chico Mendes e será constituído pelas seguintes fases:

I - abertura, por meio de publicação de edital;

II - apresentação das propostas de adoção;

III - avaliação, seleção e aprovação das propostas de adoção; e
IV - homologação do resultado.

§ 1º O edital de chamamento público conterà, no mínimo:

I - a data e a forma de recebimento das propostas de adoção;

II - os requisitos para a apresentação das propostas de adoção;

III - as condições de participação das pessoas físicas e jurídicas privadas;

IV - as datas e os critérios de seleção e de julgamento das propostas de adoção; e

V - a minuta de termo de adoção.

§ 2º Observadas as características da área que receberá a doação e para garantir a promoção efetiva dos objetivos a que se refere o § 1º do art. 1º, o edital de chamamento público priorizará as propostas mais vantajosas para a administração pública, conforme critérios previamente estabelecidos.

§ 3º Na hipótese de haver propostas com valores e objetos iguais, a escolha será feita por meio de sorteio realizado em sessão pública.

[...]

Art. 19. Ao fim da vigência do termo de adoção, por qualquer motivo, as melhorias dele decorrentes integrarão o patrimônio público federal, sem qualquer direito de retenção ou indenização, e o adotante efetuará a retirada das publicidades e dos elementos identificadores a que se refere o art. 21, no prazo de trinta dias, contado da data de encerramento da vigência do termo.

§ 1º As informações referentes à execução do termo de adoção, incluídos os dados e as informações sobre o monitoramento e os estudos, serão compartilhadas com o Instituto Chico Mendes e serão de propriedade da União.

§ 2º Na hipótese de as melhorias referidas no caput serem promovidas em áreas privadas, nos termos do parágrafo único do art. 5º, os bens móveis serão da União, sem qualquer direito de retenção ou indenização pelo adotante, e os bens de impossível separação sem prejuízo de sua integridade serão incorporados ao patrimônio do particular.

[...]

Art. 25. O recebimento das doações de que trata este Decreto não caracteriza novação, pagamento ou transação de débitos dos adotantes ou doadores com a União.'

12. Assim, nos termos do art. 2º do Decreto 10.623/2021, o Programa Adote um Parque tem a finalidade de promover a conservação, a recuperação e a melhoria das unidades de conservação federais, por meio da **doação de bens e de serviços, com ou sem ônus ou encargos, conforme previsto em plano de trabalho acordado.**

13. As doações serão realizadas por pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras, atendidos os objetivos relacionados no art. 1º, § 1º, do Decreto:

I - a consolidação e a implementação de planos de manejo das unidades de conservação federais;

II - o monitoramento das unidades de conservação federais;

III - a recuperação ambiental de áreas degradadas;

IV - o apoio à prevenção e ao combate a incêndios florestais;

V - o apoio à prevenção e ao combate ao desmatamento ilegal; e

VI - a promoção de melhorias, de investimentos, de infraestrutura e de manutenção nas unidades de conservação federais.'

14. A adoção das unidades de conservação ocorrerá por meio de chamamento público, não sendo aceitas doações parciais ou fora do escopo do edital de chamamento. As ações previstas no plano de trabalho poderão ser executadas de forma direta, pelo adotante, ou de forma indireta, por prepostos ou contratados por ele indicados, em ambos os casos sob a supervisão do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio), conforme arts. 7º a 9º. O termo de adoção terá o prazo máximo de cinco anos e poderá ser prorrogado a critério do

ICMBio (art. 18 do Decreto 10.623/2021), caso haja manifestação expressa do adotante nesse sentido.

15. O Decreto 10.623/2021 assim dispõe com relação aos possíveis benefícios a serem concedidos ao adotante, os quais serão concedidos observando-se o disposto no plano de manejo da unidade de conservação federal:

‘Art. 21. Serão conferidos os seguintes benefícios ao adotante, em caráter de incentivo e de reconhecimento pelas contribuições para a proteção e o desenvolvimento da unidade de conservação federal:

I - a instalação de elementos identificadores do adotante na unidade de conservação federal ou no seu entorno, conforme previsto no termo de adoção;

II - a inserção da identificação do adotante nas sinalizações da unidade de conservação federal;

III - o uso nas publicidades próprias dos slogans “Uma empresa parceira” ou “Um parceiro” ou “Uma parceira” da unidade de conservação federal adotada, do bioma ou da região em que a referida unidade se localiza, previsto no edital de chamamento, acompanhado do logotipo oficial do projeto do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes; e

IV - o uso da unidade de conservação federal para atividades institucionais temporárias, nos termos do disposto nos § 2º e § 3º, observado o disposto na Lei nº 9.985, de 2000, e no plano de manejo da referida unidade’.

16. Não está incluída entre tais benefícios, em uma primeira análise, a exploração de uso de imagem da unidade de conservação, a qual poderá ocorrer mediante pagamento (art. 21, § 6º, do Decreto 10.623/2021). Ou seja, caso tal utilidade venha eventualmente a ser objeto de avença entre as partes, tratar-se-á de acordo de natureza distinta, de natureza contraprestacional, bilateral e sinalagmática.

Definição de operação de crédito

17. Os dispositivos referidos na proposta de consulta - quais sejam, arts. 29, III, 35, § 1º, 36 e 37, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim dispõem:

‘Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: (...)

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no caput não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.’

18. Empréstimo público é espécie de contrato administrativo, pelo qual o Estado recebe determinado valor o qual estará obrigado a devolver, geralmente acrescido de juros, dentro do prazo estabelecido. Quando se fala em operação de crédito, portanto, está se referindo a uma modalidade de troca, na qual um dos contratantes cede um bem por uma contraprestação correspondente no futuro. Registra-se que a própria definição jurídico-econômica da palavra ‘crédito’ consiste em um direito a uma prestação futura que se baseia, fundamentalmente, na confiança, fazendo-se assim presentes os elementos ‘boa-fé’ e ‘prazo’ (RAMOS, A. S. C. Direito Empresarial. 7ª ed. São Paulo: Método, 2017. p. 486).

19. Constitui, portanto, uma modalidade de troca, repousando em dois elementos: i) o fator ‘confiança’, depositada pela pessoa que solicita o crédito na pessoa que o concede, e vice-versa; e ii) o fator ‘tempo’, pois o crédito sempre representa o diferimento de uma obrigação presente para um momento futuro (GASTALDI, J. P. Elementos de economia política, 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 275).

20. Nesse contexto, as despesas excedentes dos agentes econômicos deficitários podem ser financiadas pela poupança líquida positiva dos agentes econômicos superavitários – os primeiros exercem a demanda por recursos financeiros para cobertura de seus gastos, enquanto os segundos proporcionam a oferta de seus superávits ociosos (LOPES, J. C. e ROSSETI, J. P., Economia Monetária. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 409).

21. Do ponto de vista do agente superavitário, a operação de crédito ocorre por meio de contratos cujo objeto envolva justamente a troca de disponibilidade presente (ou de curto prazo) por disponibilidade futura.

O contrato de doação

22. A doação, por sua vez, é contrato pelo qual uma pessoa, por liberalidade, transfere bens ou vantagens de seu patrimônio para o de outra (art. 538 do Código Civil), que os aceita. É a transferência, sem retribuição, de propriedade de coisa móvel ou imóvel, configurando contrato consensual (aperfeiçoa-se com o consentimento das duas partes, admitindo-se o consentimento tácito do beneficiário).

23. Trata-se, assim, de um contrato unilateral e gratuito (não oneroso), uma vez que o doador promete dar à outra parte uma vantagem, sem receber outra equivalente como contrapartida. Há o intuito específico de beneficiar o donatário – o *animus donandi*.

24. Também pode ocorrer a chamada doação modal, com encargo, ou onerosa. Nesse caso, trata-se de um ônus imposto àquele a quem faz a liberalidade – quando o beneficiário aceita a doação, compromete-se a uma determinada exigência, estabelecida em favor do próprio doador, ou de terceiros, ou de interesse geral. A modalidade está prevista nos artigos 2º e 15, inciso V, ambos do Decreto 10.623/2021, devendo os encargos estarem previstos no plano de trabalho acordado.

25. A diferença entre a doação convencional e a doação onerosa, nesse sentido, é que esta pode ser revogada caso haja a inexecução do encargo, isto é, se o donatário venha a incorrer em mora e não atender ao ônus estabelecido. Esclareça-se que referido encargo não se trata de

uma obrigação propriamente dita, em sentido jurídico estrito, mas sim de um ônus – é a exigência, ao donatário, da prática de uma determinada conduta para se receber um benefício, não chegando a configurar uma prestação econômica estabelecida no interesse de um credor. Ao seu descumprimento, corresponde não a aplicação de uma sanção jurídica, mas apenas o não alcance de determinado interesse pelo próprio sujeito.

26. Por exemplo, pode ser convencionado, no plano de trabalho (art. 2º, c/c art. 15, inciso V, do Decreto 10.623/2021), que a doação somente será concretizada pelo doador após o atendimento de determinadas exigências pelo ICMBio – e, caso os citados encargos não sejam atendidos no prazo previsto no plano de trabalho, a doação poderá vir a ser revogada (art. 562 do Código Civil Brasileiro).

27. Os encargos de doação podem ser estabelecidos em favor de terceiro, do interesse geral, ou até do próprio doador (art. 553 do CC/2002). Entretanto, se os encargos estabelecidos forem expressivos, de modo a configurarem valor comparável ao da própria doação, esta pode ser descaracterizada – devendo em vez disso ser entendida como uma compra e venda disfarçada, ou uma permuta.

28. Desse modo, referidos encargos possivelmente encontrados na doação realizada no âmbito do programa Adote um Parque não devem configurar contraprestação, havendo de serem significativamente menos onerosos do que o benefício recebido pela unidade adotada. Vale ressaltar que, nestes casos, a doação já é proibida nos termos do art. 23, inciso VII, do Decreto 9.764/2019.

29. É verdade que a Lei de Responsabilidade Fiscal adotou conceito bastante amplo de operação de crédito. O citado art. 29, III, da LRF adota a seguinte definição:

‘III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.’

30. Assim, uma vez que um negócio jurídico qualquer se qualifique como compromisso financeiro, ou seja, de direcionamento de recursos de um ente superavitário para um ente deficitário baseado na confiança daquele depositada neste, a operação consistirá em pressuposto fático apto a atrair a incidência do enunciado normativo descrito no art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, norma geral de finanças públicas elaborada com fundamento no art. 163, inciso I, da Constituição Federal. Nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais (9ª edição), as operações de crédito, em regra, possuem pelo menos uma das seguintes características:

- i) envolvem o **reconhecimento**, por parte do setor público, de um **passivo**, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente;
- ii) pressupõem a existência de **risco de não adimplemento** de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e
- iii) **diferimento no tempo**, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, **bens, ou prestação de serviços**, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro. (grifos acrescidos)

31. Nada disso ocorre na adoção objeto do Programa Adote um Parque, que envolve apenas o recebimento de doações. Ainda que parte dessas doações venha a ser incorporada de forma permanente no patrimônio público, na forma de melhorias, há a previsão do art. 19 do Decreto 10.623/2021, segundo a qual ao fim da vigência do termo de adoção, as melhorias dele

decorrentes simplesmente integrarão o patrimônio público federal, sem direito de retenção ou indenização.

32. Desse modo, qualquer incremento no ativo (bens e serviços) da entidade administrativa que eventualmente venha a ocorrer não corresponderá a um aumento no passivo, mas configurará receita pública patrimonial, incorporando-se definitivamente ao patrimônio público e não precisando ser devolvido em momento futuro. Na realização do termo de adoção, não há reconhecimento de passivos, não há cobrança de juros implícitos ou explícitos, e não há diferimento do recebimento de bens ou de serviços em contrapartida a um determinado passivo.

33. Outro enunciado normativo que afasta o caráter bilateral da avença é o art. 25 do Decreto 10.623/2021, segundo o qual o recebimento das referidas doações não caracteriza novação, pagamento ou transação de débitos dos adotantes ou doadores com a União. Desse modo, a doação não pode ser confundida com o parcelamento, pela União, de eventuais dívidas dos adotantes para com ela, não havendo o que se falar em compromisso financeiro.

34. Nos termos do art. 2º do Decreto 10.623/2021, o Programa Adote um Parque terá como objeto a doação de bens e de serviços que atendam aos objetivos do programa, descritos no art. 1º, § 1º, do mesmo dispositivo normativo, com ou sem ônus ou encargos, conforme previsto em plano de trabalho acordado. Ante o exposto, verifica-se que não há como se enquadrar a doação realizada no âmbito do programa Adote um Parque como operação de crédito ou como contrato de empréstimo público. Não há obrigação de devolver os recursos postos à disposição da entidade pública, não há troca de disponibilidade presente por disponibilidade futura.

35. Reconhece-se que os benefícios a serem ordinariamente conferidos ao adotante (art. 21 do Decreto 10.623/2021) possuem inegável valor econômico, a ser refletido no valor do estabelecimento empresarial – entendido em seu sentido jurídico, o do complexo de bens materiais e imateriais organizado para o exercício da atividade empresarial (art. 1.142 do CC/2002).

36. Os benefícios possuem valor especialmente para empresas de capital aberto, tais como instituições financeiras estruturadas como sociedades de economia mista. Entretanto, referido valor é obtido indiretamente, a partir da participação da empresa no mercado de capitais ou de uma elevação de suas receitas – ambas relacionados a de uma eventual melhora na percepção da imagem da empresa pelos seus consumidores – e não a partir de uma prestação onerosa ao destinatário da doação.

37. Nesse sentido, juridicamente, os benefícios a serem ordinariamente conferidos ao adotante (art. 21 do Decreto 10.623/2021) não devem ser considerados contraprestação economicamente comparável à doação realizada, que pudesse ser capaz de descaracterizar a liberalidade característica do contrato de doação.

38. Assim, o regime de proteção ambiental previsto no Decreto 10.623/2021 é compatível com a Lei Complementar 101/2000, em especial quando considerados os seus arts. 29, III, 35, § 1º, 36 e 37, inclusive quando a adoção se fizer por um banco público federal. Por conseguinte, a adoção no âmbito do Programa Adote um Parque não configura operação de crédito entre um ente da Federação e outro, nem diretamente, nem por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, não ocorrendo a incidência da vedação prevista no art. 35 da LRF.

39. De forma análoga, mesmo quando realizada por instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União, a adoção no âmbito do programa Adote um Parque não configura operação de crédito entre instituição financeira estatal e o ente da Federação controlador na qualidade de beneficiário do empréstimo, não havendo infração ao art. 36 da LRF.

40. Por fim, esclarece-se que as doações efetuadas sob a égide do Decreto 10.623/2021 não envolvem: i) captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição

cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; ii) recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto; iii) assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito; e iv) assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. Desse modo, também não podem ser consideradas como operações equiparadas a operações de crédito, nos termos do art. 37 da LRF.

41. Ante o exposto, especificamente com relação aos questionamentos trazidos na alínea ‘b’, segunda parte, e na alínea ‘c’, conclui-se, sob a ótica do Decreto 10.623/2021 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, a doação de bens e serviços por empresas públicas e sociedades de economista mista, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, nas adoções realizadas no âmbito do Programa Adote um Parque, que:

i) dada a sua natureza de atos translativos não onerosos de domínio, não configuram operação de crédito nem operação assemelhada à operação de crédito, nos termos do art. 29, inciso III, da LRF;

ii) não configuram operação equiparada à operação de crédito, nos termos dos artigos 29, § 1º, e 37, ambos da LRF;

iii) não atraem as vedações previstas nos artigos 35 e 36 do mesmo diploma legal, ainda que adoção venha a ser feita por uma instituição financeira controlada pelo poder público; e, conseqüentemente,

iv) não estão incluídas no espectro de abrangência das vedações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.’

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo-se:

a) conhecer da presente consulta, vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que:

b.1) sob a ótica do Decreto 10.623/2021 e da Lei 9.985/2000, é possível a participação de empresas públicas e sociedades de economista mista, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, no Programa Adote um Parque;

b.2) sob a ótica do Decreto 10.623/2021 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, as doações de bens e serviços por empresas públicas e sociedades de economista mista, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, nas adoções realizadas no âmbito do Programa Adote um Parque:

b.2.1) dada a sua natureza de atos translativos não onerosos de domínio, não configuram operação de crédito nem operação assemelhada à operação de crédito, nos termos do art. 29, inciso III, da LRF;

b.2.2) não configuram operação equiparada à operação de crédito, nos termos dos arts. 29, § 1º, e 37, ambos da LRF;

b.2.3) não atraem as vedações previstas nos artigos 35 e 36 do mesmo diploma legal, ainda que adoção venha a ser feita por uma instituição financeira controlada pelo poder público, e, conseqüentemente;

b.2.4) não estão incluídas no espectro de abrangência das vedações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) arquivar estes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

3. Por sua vez, a instância superior da SecexAgroAmbiental, representada pelo Diretor da 1ª Diretoria Técnica e pelo Secretário, manifestou-se de acordo com o encaminhamento constante da instrução parcialmente transcrita no item anterior (peças 11 e 12).

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado a Consulta formulada pelo Ministro de Estado do Ministério do Meio Ambiente – MMA, Exmo. Sr. Joaquim Álvaro Pereira Leite, com base no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 264, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, relacionada ao Programa Adote um Parque, instituído pelo Decreto 10.623/2021 (peça 2, p. 2).

2. A matéria consultada refere-se à (peça 2, p. 2):

a) possibilidade de admitir a adesão de entidades integrantes da Administração Pública Indireta da União, dos Estados e dos Municípios, constituídas sob a forma de empresas públicas ou de sociedades de economia mista ao Programa Adote um Parque e ao regime jurídico por ele instituído, bem como a consequente participação de tais entidades no aludido programa;

b) em caso de resposta positiva ao item anterior, possibilidade de que instituições financeiras oficiais federais possam participar do Programa, em particular quanto à compatibilidade do regime de proteção ambiental previsto no Decreto 10.623/2021, nos termos de seus arts. 2º, 8º, § 2º, 9º, 19, e 25, com a Lei Complementar 101/2000, em especial quando considerados os seus arts. 29, inciso III, 35, § 1º, 36 e 37, inclusive quando a adoção se fizer por um banco público federal; e

c) exclusão das doações de valores, bens ou serviços, nas hipóteses do Decreto 10.623/2021, do espectro de abrangência das vedações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, dada a sua natureza de atos translativos não onerosos de domínio.

3. Em razão da especificidade da matéria desta consulta, duas unidades técnicas atuaram nestes autos.

4. A Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental, além de verificar a admissibilidade desta Consulta, tratou da possibilidade de participação de empresas públicas e sociedades de economia mista no Programa Adote um Parque, matéria que faz parte de política pública diretamente sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente e que está no rol de competência da referida unidade técnica (peça 5).

5. Por sua vez, a Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag examinou a conformidade de eventuais doações feitas pelos participantes ao Programa Adote um Parque com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, questão afeta à sua competência (peça 8).

6. Ao final, a SecexAgroAmbiental consolidou o exame da matéria (peça 10), incorporando na derradeira instrução destes autos o encaminhamento sugerido pela Semag, e, em síntese, propôs ao Tribunal conhecer da presente consulta e responder ao consulente que:

6.1. sob a ótica do Decreto 10.623/2021 e da Lei 9.985/2000, é possível a participação de empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, no Programa Adote um Parque;

6.2. sob a ótica do Decreto 10.623/2021 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, as doações de bens e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, nas adoções realizadas no âmbito do Programa Adote um Parque:

6.2.1. dada a sua natureza de atos translativos não onerosos de domínio, não configuram operação de crédito nem operação assemelhada à operação de crédito, nos termos do art. 29, inciso III, da LRF;

6.2.2. não configuram operação equiparada à operação de crédito, nos termos dos arts. 29, § 1º, e 37, ambos da LRF;

6.2.3. não atraem as vedações previstas nos artigos 35 e 36 do mesmo diploma legal, ainda que a adoção venha a ser feita por uma instituição financeira controlada pelo poder público, e, conseqüentemente,

6.2.4. não estão incluídas no espectro de abrangência das vedações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

ii

7. No que se refere à admissibilidade desta Consulta, cabe anotar que o consulente, na condição de ocupante do cargo de Ministro de Estado do Meio Ambiente, qualifica-se como autoridade legitimada a consultar o Tribunal de Contas de União, nos termos do art. 264, inciso VI, do Regimento Interno/TCU.

8. Além disso, verifica-se que os demais requisitos para admitir a Consulta foram observados, eis que o objeto consultado está bem delineado, refere-se à matéria de competência do TCU e a prejulgamento de tese, não configurando, portanto, caso concreto, tem pertinência temática com a área de atribuição do órgão ministerial representado pelo consulente e está acompanhado de parecer emitido por órgão jurídico da autoridade consulente (Parecer 00297/2021/CONJUR-MMA/CGU/AGU, peça 3).

9. Atendidas, portanto, as disposições do art. 264, inciso VI, e §§ 1º, 2º e 3º, do Regimento Interno/TCU, pode o Tribunal conhecer da presente Consulta.

iii

10. Antes de analisar a matéria, convém anotar o contexto normativo em que se deu a instituição do Programa Adote um Parque, bem como as principais diretrizes que orientam a sua implementação.

11. O art. 225 da Constituição Federal dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

12. Por sua vez, a Lei 9.985/2000, ao regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II e III e VII, da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

13. Assim, a citada lei, em seu art. 34, dispõe que os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação.

14. É nesse contexto normativo que o Decreto 10.623/2021 instituiu o Programa Adote um Parque, com a finalidade de promover a conservação, a recuperação e a melhoria das unidades de conservação federais, por meio da participação de pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras.

15. O aludido Programa tem como objetivos (art. 1º, § 1º, do Decreto 10.623/2021): i) a consolidação e a implementação de planos de manejo das unidades de conservação federais; ii) o monitoramento das unidades de conservação federais; iii) a recuperação ambiental de áreas degradadas; iv) o apoio à prevenção e ao combate a incêndios florestais; v) o apoio à prevenção e ao combate ao desmatamento ilegal; e vi) a promoção de melhorias, de investimentos, de infraestrutura e de manutenção nas unidades de conservação federais.

16. O Programa Adote um Parque será coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, e terá como objeto a doação de bens e de serviços, com ou sem ônus, feita pelos participantes que aderirem ao aludido programa para atendimento dos objetivos definidos no mencionado art. 1º, § 1º, do Decreto 10.623/2021.

17. A adoção de um parque via doação de bens e serviços será realizada por meio de chamamento público, o qual será executado pelo Instituto Chico Mendes (arts. 7º e 9º do Decreto 10.623/2021), e terá prazo máximo de cinco anos, podendo ser prorrogado a critério do ICMBio (art. 18 do Decreto 10.623/2021).

18. Os benefícios conferidos ao adotante, em caráter de incentivo e de reconhecimento pelas contribuições para a proteção e o desenvolvimento da unidade de conservação federal, constam do art. 21 do Decreto 10.623/2021 (incisos I a IV, §2º), cabendo, dentre eles, destacar: i) a inserção da

identificação do adotante na unidade de conservação adotada ou no seu entorno; ii) o uso nas publicidades próprias dos **slogans** “Uma empresa Parceira” ou “Um parceiro” da unidade de conservação federal adotada, do bioma ou da região em que a referida unidade se localiza, acompanhada do logotipo oficial do projeto do MMA e do Instituto Chico Mendes; e iii) e o uso da unidade de conservação federal para atividades temporárias destinadas à prestação de serviços à população, de caráter cultural, educativo, esportivo, social ou comunitário, sem fins lucrativos e de interesse público, que não envolvam atividades comerciais ou divulgação de produtos, permitida a veiculação da identificação do adotante no evento.

iv

19. Feita a síntese do Programa Adote um Parque, passo a examinar matéria, e registro, desde já, no que se refere à primeira parte do tema consultado, assistir razão à SecexAgroAmbiental ao concluir pela possibilidade de admitir a adesão de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, inclusive instituições financeiras oficiais federais, ao Programa Adote um Parque e ao regime jurídico por ele instituído, bem como pela consequente participação de tais entidades no aludido programa.

20. As disposições legais do Decreto 10.623/2021, bem como da Lei 9.985/2000, adiante mencionadas, legitimam a conclusão da unidade técnica, porquanto as empresas públicas e sociedades de economia mista ostentam personalidade jurídica de direito privado (art. 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal), podem ser enquadradas no grupo de pessoas capazes de participar do chamamento público para aderir ao Programa Adote um Parque e, ao final, se vencedoras do certame, podem assinar o termo de adoção de unidade de conservação federal e efetivamente desempenhar as atribuições legais inerentes à condição de adotante.

21. O Decreto 10.623/2021, em seu art. 1º, dispõe que os participantes do Programa Adote um Parque podem ser pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras. No art. 8º, § 1º, inciso II, é permitida a adoção de unidades de conservação federais por grupo de pessoas, físicas, jurídicas, nacionais ou estrangeiras, desde que atenda o objeto estabelecido no edital de chamamento público. E, com base no art. 11 da referida norma, as pessoas físicas, jurídicas ou grupos de pessoas físicas e jurídicas privadas, poderão se habilitar no chamamento público, desde que observadas as normas estabelecidas no correspondente edital mediante apresentação dos documentos exigidos.

22. Por sua vez, a Lei 9.985/2000, como já mencionei alhures, dispõe que os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação.

23. Portanto, não há óbice algum para que as empresas públicas e as sociedades de economia mista integrantes da Administração Pública Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive as instituições financeiras federais, venham a participar do chamamento público para adesão ao Programa Adote um Parque, devendo, em consequência, observarem as regras insculpidas no edital, nas normas que regem tal programa e nas normas legais que afetam tais entidades em suas correspondentes esferas federal, estadual, distrital e municipal.

24. A segunda parte da matéria consultada diz respeito à compatibilidade do regime de proteção ambiental previsto no Decreto 10.623/2021 com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), em especial à participação de empresas públicas e sociedades de economia mista na condição de doadoras de bens e serviços.

25. A Semag, após analisar os dois marcos regulatórios mencionados, concluiu pela compatibilidade entre os normativos no sentido de que as doações de bens e serviços feitas por empresas públicas e sociedades de economia mista na condição de adotante, no bojo do Programa Adote um Parque, não colidem com as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme detalhado no item 6.2, retro, posição que acolho integralmente.

26. O cerne da questão suscitada pelo consulente busca definir o sentido e o alcance das disposições da Lei de Responsabilidade referentes à “operação de crédito” e às “outras operações

assemelhadas”, de que tratam os arts. 29, inciso III, 35, 36 e 37, para afastar os riscos de eventual interpretação extensiva de que a doação de bens e serviços realizada por empresas públicas e sociedades de economia de mista, inclusive instituição financeira federal, no âmbito do Programa Adote um Parque, seja configurada como operação de crédito e/ou outra assemelhada entre um ente da Federação e outro, inclusive entidades da administração indireta, situação expressamente vedada na aludida lei.

27. Como bem anotado pela Semag, há significativa distinção entre o conceito de operação de crédito e o instituto da doação, os quais não se confundem entre si.

28. A Lei Complementar 101/2000, em seu art. 29, inciso III, define operação de crédito como “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.

29. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, as operações de crédito, em regra, possuem pelo menos uma das seguintes características: i) **reconhecimento**, por parte do setor público, **de um passivo**, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente; ii) **existência de risco de não adimplemento de obrigações** que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e iii) **diferimento no tempo**, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro (Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 9º ed. – Brasília, 2018, p. 580).

30. No Programa Adote um Parque não há operação de crédito ou operação assemelhada assumida pelo adotante perante o Instituto Chico Mendes. A adoção de unidade de conservação federal se dá apenas mediante doação de bens e serviços, nos moldes do termo de adoção de unidade de conservação federal, que não apresenta característica alguma de operação de crédito típica, isto é, não há reconhecimento de passivo, nem risco de inadimplência da obrigação assumida capaz de ensejar a cobrança de encargos legais, tampouco possibilidade de diferimento de uma obrigação presente para um momento futuro em contrapartida a um determinado passivo.

31. Segundo o Código Civil (Lei 10.406/2002, art. 538), considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra. Trata-se de um contrato consensual, de transferência, sem qualquer contrapartida, de bens de uma pessoa para outra, que se dispõe a receber a doação.

32. No Programa Adote um Parque o recebimento de doação de bens e serviços não caracteriza novação, pagamento ou transação de débitos dos adotantes ou doadores com a União (art. 25). Essa disposição afasta qualquer possibilidade de compromisso financeiro entre o adotante e a União, representada pelo Instituto Chico Mendes, que coordena tal Programa.

33. A doação regulada pelo Decreto 10.623/2021, efetivada após a participação de chamamento público para adoção de unidade de conservação federal, constitui ato de liberalidade do adotante que disporá de seus bens e serviços atender aos objetivos do Programa Adote um Parque, podendo a doação ser com ou sem ônus, conforme os termos estipulados no plano de trabalho (arts. 2º e 15, inciso V).

34. No caso de doação onerosa, os encargos não devem configurar uma contraprestação maior do que o bem ou serviço doado, ao contrário, devem ser menos onerosos do que o benefício recebido pela unidade adotada. O Decreto 9.764/2019 – que dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis e de serviços de pessoas físicas e jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – veda o recebimento de doações,

quando o ônus ou o encargo exigido for desproporcional ao bem ou ao serviço oferecido em doação, de modo a tornar a doação desvantajosa à administração pública (art. 23, inciso VII).

35. Com relação aos benefícios conferidos ao adotante, como incentivo e reconhecimento pelas contribuições realizadas para a proteção e o desenvolvimento da unidade de conservação federal (art. 21), cabe anotar que eles não configuram contraprestação econômica comparável à doação realizada, capaz de afastar a liberalidade característica do instituto da doação, ainda que se reconheça que há em tais benefícios valor econômico que vai impactar a entidade/órgão adotante, em especial no caso de empresas públicas e de sociedades de economia mista.

36. Mas, esse valor econômico não advém diretamente do destinatário da doação e sim da percepção da imagem da entidade empresarial pelo público consumidor que faz alavancar a participação das empresas no mercado de capital, refletindo positivamente em sua receita, além de atrair novos consumidores.

37. Além disso, a doação tratada do Programa Adote um Parque não se equipara à operação de crédito, porquanto definitivamente não envolve captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando essa vedação a empresas estatais dependentes; e assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a **posteriori** de bens e serviços (art. 37, incisos I a IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

38. Portanto, considerando as diferenças entre a operação de crédito e a doação, cabe responder ao consulente que o regime de proteção ambiental objeto do Decreto 10.623/2021 é compatível com a Lei Complementar 101/2000, não havendo conflito com as disposições dos arts. 29, inciso III, 35, § 1º, 36 e 37, nos moldes do detalhamento e da redação indicados no item 6 retro.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de outubro de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2302/2022 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-038.826/2021-6.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Consulente: Ministro de Estado do Meio Ambiente – MMA.
4. Órgão: Ministério do Meio Ambiente – MMA.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAgroAmbiental e Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, Sr. Joaquim Álvaro Pereira Leite, relacionada ao Programa Adote um Parque, instituído pelo Decreto 10.623/2021.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º, 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao consulente, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que:

9.2.1. sob a ótica do Decreto 10.623/2021 e da Lei 9.985/2000 e tendo em vista a competência e jurisdição do TCU (arts. 1º, 4º e 5ª da Lei 8.443/1992), é possível a participação de empresas públicas e sociedades de economista mista integrantes da Administração Pública Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, no Programa Adote um Parque, desde que observadas as regras insculpidas no edital e nas normas legais que afetam tais entidades em suas correspondentes esferas federal, estadual, distrital e municipal;

9.2.2. sob a ótica do Decreto 10.623/2021 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, as doações de bens e serviços por empresas públicas e sociedades de economista mista, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, nas adoções realizadas no âmbito do Programa Adote um Parque:

9.2.2.1. dada a sua natureza de atos translativos não onerosos de domínio, não configuram operação de crédito nem operação assemelhada à operação de crédito, nos termos do art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000);

9.2.2.2. não configuram operação equiparada à operação de crédito, nos termos dos arts. 29, § 1º, e 37, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000);

9.2.2.3. não atraem as vedações previstas nos artigos 35 e 36 do referido diploma legal, ainda que a adoção venha a ser feita por uma instituição financeira controlada pelo poder público, e, conseqüentemente;

9.2.2.4. não estão incluídas no espectro de abrangência das vedações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000);

9.3. arquivar estes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 40/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2302-40/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral