



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

**PARECER n. 00012/2018/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 00807.001133/2017-74**

**INTERESSADOS: PFE/IBAMA/SEDE**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E OUTROS**

EMENTA:

I - Utilização de bens ou recursos provenientes de transação penal ou suspensão condicional do processo para saldar despesas com manutenção administrativa do IBAMA.

II - Interpretação sistemática. Lei nº 9.099, de 26 de setembro 1995, Código Penal brasileiro, Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Posicionamento do Tribunal de Contas da União.

III - Impossibilidade legal.

**1. RELATÓRIO**

1. Exsurge dos autos em epígrafe consulta formulada pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - PFE/IBAMA-Sede acerca da legalidade de utilização dos recursos advindos de de transação penal para o pagamento de despesas de manutenção administrativa.

2. Da instrução processual extrai-se que se intenta estabelecer as hipóteses em que se faria possível o referido uso, especialmente no tocante ao pagamento de despesas de manutenção administrativa (Cota nº 00151/2017/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, seq. 01, e Parecer nº 00038/2017/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, seq. 05).

3. Por intermédio do Parecer nº 00038/2017/COJUD/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 05), aquela unidade consultante posicionou-se, em síntese, no sentido de que:

a) É aplicável o Código Civil às doações à Administração Pública, exceto se houver inequívoca restrição por normas de direito público, uma vez que o uso da norma de direito privado não pode ser feito em prejuízo aos princípios constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis ao Estado.

b) Sem norma coibindo a destinação do que deve ser doado, não há que se falar em vedação, ao contrário, entende-se que isso está no âmbito da liberdade negocial garantida pelos institutos penais. Tais acordos são geridos pelo Judiciário e, na quase totalidade dos casos, pelo Ministério Público, havendo intenso e inquestionável controle jurídico.

c) Tendo natureza judicial, esses acordos penais somente podem ser contestados pelas vias judiciais, não cabendo ao Ibama intervir no processo persecutório penal ou efetuar o controle da legalidade do procedimento no qual surgiu a doação homologada ou determinada judicialmente, apenas aceitar ou não a doação.

d) Se a doação vier com encargo, no sentido de impor alguma obrigação que esteja fora das atribuições ordinárias do órgão ou entidade públicas, ela deve ser aceita expressamente e tal encargo não pode gerar despesas superiores aos benefícios ou atentar contra a isonomia e aos demais princípios da Administração Pública. Deve-se ter em mente que o Ibama tem atuação nacional, motivo pelo qual encargos nos quais haja alguma restrição territorial devem ser evitados.

e) Não se pode considerar como encargo a destinação específica do bem, mas desde que essa destinação não imponha um encargo ao gestor, o que deve ser aferido pela intensidade da restrição. A depender dessa intensidade, pode-se mesmo exigir lei para se aceitar a doação, muito além de um ato mais intensamente motivado.

f) Se doação for sem encargo (pura e simples), para atividades normais, dentro do âmbito de dever e discricionariedade da Administração Pública, admite-se o sistema de pré-determinação.

g) Não caracteriza doação modal (com encargo) o fato de o Estado divulgar essa doação no espaço reservado para o acesso da informação ao cidadão ou mesmo a publicidade efetuada pelo doador, no objeto doado ou fora dele.

h) A publicidade efetuada pelo doador, desde que não infrinja normas de paisagismo etc., é seu direito, não envolvendo nenhum aspecto público.

i) Requisito para se aceitar a doação deve ser a destinação do objeto doado às atividades para as quais o Ibama foi criado, de forma direta (área fim) ou indireta (área meio);

j) Listagem prévia de bens e serviços, feita pela Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (Diplan) do IBAMA, evita que qualquer doação tenha que ser aceita por autoridades de cúpula da autarquia e que sejam aceitos bens que não sejam do interesse da Administração Pública ou que, embora não sujeitos a encargo, tenham custo de manutenção inviáveis ou desaconselháveis para a Administração Pública.

k) O Ibama não deve aceitar bens apenas para crescer seu patrimônio móvel ou imóvel, devendo fazê-lo somente nos casos nos quais haja uma clara e útil destinação institucional, ainda que futura.

l) A depender do acordo efetuado na seara penal, pode-se doar à Administração Pública um bem (v.g., computador, GPS, combustível, ar-condicionado, peças de veículos, drones), um serviço (v.g., consertos e reparos em geral) ou quantia em dinheiro a ser utilizada para pagar alguma fatura de contrato administrativo (v.g., manutenção predial ou de ar-condicionado, limpeza, informática, aluguel de veículos).

m) Quanto aos bens móveis ou imóveis a questão se afigura de pouca complexidade operacional, devendo a Administração Pública, após aceitar tácita ou expressamente o objeto doado, incorporar o bem ao seu patrimônio e lhe dar a destinação institucional cabível.

n) Quanto ao pagamento de parte dos débitos relativos a contratos administrativos, é aconselhável que o dinheiro não transite pelo caixa estatal, devendo ser identificada a necessidade administrativa e efetuado o pagamento pelo sujeito que se comprometeu a fazê-lo ao credor da Administração Pública. Este pagamento feito pelo terceiro ao contratado ocorrerá em nome da Administração Pública, não havendo, por se tratar de doação, que se falar em reembolso. Assim sendo, perfeitamente viável a doação que tenha como objetivo cobrir custos com despesas de manutenção administrativa.

o) É válida a doação de bens, serviços e numerário, esse de forma indireta pelo pagamento de faturas contratuais atrasadas, à Administração Pública em decorrência de decisões provenientes ou não de procedimentos penais, inclusive para cobrir despesas de manutenção administrativa.

4. Por sua vez, o Despacho nº 00368/2017/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 09), que aprovou o referenciado Parecer, ressaltou que, quanto à possibilidade de o doador fazer publicidade de sua doação de forma amplamente irrestrita, "a depender da situação concreta, a divulgação ostensiva da doação pode não se coadunar com o princípio constitucional da impessoalidade, que deve reger a relação entre a Administração e o particular, bem como não atender ao interesse público e até mesmo evidenciar possível conflito ético, como, por exemplo, na hipótese de doação de bens ou materiais à área de fiscalização contendo publicidade manifesta de empresa contumaz em infrações ambientais".

5. É o relatório, em breves notas.

## 2. DA ANÁLISE

6. A partir da promulgação da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, operou-se uma modernização do modelo de instituição das penas com o fito de garantir maior efetividade ao direito tutelado, conferindo-se primazia às penas restritivas de direitos, inclusive com o estabelecimento de espécies mais adequadas a esta proteção.

7. A mencionada forma punitiva observa os ditames dos princípios basilares do Direito Ambiental, entre eles, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, da Prevenção e da Reparação, este último, em especial, vislumbrado sob a perspectiva da promoção da reparação do meio ambiente como pressuposto para alcançar os benefícios dos novos instrumentos processuais penais, isto é, a transação e a suspensão do processo, entendidos como medidas despenalizadoras alicerçadas no acordo.

8. Impende destacar que também se fez albergado pela antedita Lei de Crimes Ambientais o Princípio do Poluidor-Pagador, eis que tal diploma normativo exige a composição do dano e a reparação deste para que os eventuais infratores possam aceder aos novos instrumentos processuais. A doutrina assim explana o mencionado princípio<sup>[1]</sup>:

"(...)

O princípio do poluidor-pagador, considerando como fundamental na política ambiental, pode ser entendido como um instrumento econômico que exige do poluidor, uma vez identificado, suportar as despesas de prevenção, reparação e repressão dos danos ambientais.

(...)"

9. Nessa toada, tem-se que o princípio em foco representa um encargo onde o poluidor compensa os impactos causados por sua atividade, absorvendo-os nos custos de seu empreendimento. Diz-se, assim, que o custo do impacto ambiental é internalizado no momento em que passa a ser exigível como requisito para obtenção da licença ambiental.

10. A aplicação desse princípio pressupõe a valoração econômica do meio ambiente. Representando matriz do direito ambiental brasileiro, o princípio do poluidor-pagador corresponde a uma opção civilizatória em que, no lugar de a sociedade assumir o ônus pelos encargos decorrentes das atividades poluentes, é o próprio poluidor que arca com estes custos<sup>[2]</sup>

11. Ressalta-se, por oportuno, que a essência do Direito Ambiental professa que o impacto ambiental não pode, em circunstância alguma, valer a pena ao poluidor. Nesse sentido, colaciona-se o seguinte ensinamento<sup>[3]</sup>:

"(...)

a ideia primordial do princípio do poluidor-pagador é criar obrigações para o agente poluidor, coibindo e limitando a exploração de atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, com a finalidade de que o agente causador do dano descubra e empregue técnicas e meios de produção cada vez menos nocivas ao meio ambiente, sob pena de não o fazendo ser compelido a reparar o dano, a pagar multas, além de responder processo administrativo e criminal por danos ao meio ambiente. A máxima neste caso consiste em permitir a exploração do meio ambiente da forma menos onerosa possível, eis que necessária, porém, utilizando-se de cautela e moderação para que as gerações futuras também tenham como atender as suas necessidades.

(...)"

12. De outro giro, ao editar a sobredita lei, o legislador criou a exigência da reparação do dano ambiental tanto na transação penal, ao falar em composição do dano (art. 27), quanto na suspensão do processo (art. 28), ao mencionar que a declaração de extinção da punibilidade depende de laudo de constatação da reparação do dano. Nessa sistemática, o legislador alçou a composição à categoria de condição a ser preenchida para que se ultime a transação.

13. Todavia, por força de nem sempre se mostrar possível a reparação do dano, a lei em espeque contemplou uma saída correta para se denotar a impossibilidade da reparação: a demonstração através de laudo técnico.

14. Por conseguinte, quando a citada reparação revelar-se inviável, poderá ser realizada a compensação ambiental, instituto que significa a substituição do bem ou elemento lesionado por outro equivalente, visando a alcançar uma situação ao menos similar àquela anterior ao dano.

15. O direito ambiental tem, como um dos corolários mais importantes, a reparação natural e integral do dano. Dessa forma, mesmo nas hipóteses em que não se possa proporcionar a referida reparação, esta há de se realizar por meio do atendimento a demandas ambientais diversas, como, por exemplo, a restauração de outra área de igual relevância ecológica, já degradada.

16. Dada, portanto, a essência da legislação ambiental outrora apontada, depreende-se que o móvel maior das condenações nessa seara reside na busca ao retorno do meio ambiente devastado ao estado anterior, sempre que possível.

17. A interpretação sistemática do arcabouço de normas componentes do direito ambiental conduz à iniludível assertiva de que os benefícios ao meio ambiente, e não ao órgão ambiental, é que devem ser perseguidos. No sentido exposto, como exemplo da lógica que irriga todo o sistema ambiental pátrio, colaciona-se, a seguir, excerto de acórdão do TCU que, examinando a ilegalidade da gestão indireta de recursos destinados à compensação ambiental prevista na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, lecionou nos seguintes termos:

"Acórdão nº 1.004/2016/TCU/Plenário (27/04/2016) o seguinte sumário de decisão:

*"[...] PEDIDO DE REEXAME. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). AUDITORIA OPERACIONAL. LEI 9.985/2000. RECURSOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO, SOB A ÓTICA DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA, DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS. ILEGALIDADES GRAVÍSSIMAS COMPROMETEDORAS DA EFICÁCIA DO SISTEMA E DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. ABSOLUTA INCOMPATIBILIDADE VERTICAL DA INSTRUÇÃO NORMATIVA 20/2011 DO INSTITUTO CHICO MENDES. ILEGALIDADE DA GESTÃO INDIRETA DE RECURSOS, OBTIDOS DOS EMPREENDEDORES PRIVADOS, DESTINADOS À COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. LITERAL VIOLAÇÃO DA LEI 9.985/2000 E DA PACÍFICA JURISPRUDÊNCIA DO TCU. DETERMINAÇÕES. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. - Nos termos da teoria de Hans Kelsen, toda a legislação em vigor de dado País deve extrair seu fundamento de validade da Constituição, que estabelece encadeamento normativo em que a norma de grau superior dá suporte de validade à norma inferior. Nesses termos, o decreto, a resolução, a instrução normativa e todos os demais atos normativos da Administração devem guardar estrita consonância com a lei, seu fundamento de validade, cuja obediência é pressuposto fundamental para a própria validade jurídica do sistema legítimo de atuação estatal. - No caso concreto, a Instrução Normativa 20/2011 do Instituto Chico Mendes instituiu, ao arrepio da Lei 9.985/2000 a possibilidade de execução indireta da obrigação de compor os danos ambientais. Ao fazê-lo, inovou e extrapolou os termos da legislação, tornando-se nula e írrita, uma vez que atenta não só contra os termos expressos da Lei 9.985/2000, mas contra a jurisprudência do TCU e contra a própria razão de ser da instituição - em troca de recursos privados - que é a proteção do meio-ambiente. - A Instrução Normativa do Instituto Chico Mendes traveste a obrigação de fazer, expressamente constante da Lei 9.985/2000, de recomposição do meio ambiente, atribuída exclusivamente ao empreendedor, em mera obrigação de dar, mediante a transferência para os seus cofres de recursos privados, em caráter extraorçamentário, para que o próprio instituto, indiretamente, promova a recuperação ambiental, liberando in actio o ente privado responsável. - Subjacente à questão em deslinde, há faustoso conteúdo monetário, uma vez que o interesse dos empreendedores privados é de elidir suas obrigações de fazer, tendentes à efetiva recomposição do meio ambiente, transformando-as em meras obrigações de dar, materializadas em maciças transferências de recursos ao Instituto Chico Mendes, recursos que, somente em relação a Petrobrás, ultrapassam R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), para a gestão extraorçamentária do ICMBio. - Pareceres dos órgãos de análise do TCU, no mesmo sentido do voto do Relator do recurso, para reconhecer a possibilidade de execução direta pelo ICMBio, com o transpasse dos valores destinados ao meio-ambiente à entidade, após mudança de orientação em relação aos pareceres anteriores, constantes deste processo. - Voto do Revisor no sentido do desprovimento do recurso, a partir da conclusão de absoluta ilegalidade do ato normativo administrativo - Instrução Normativa 20/2011- da lavra do Instituto Chico Mendes, nos termos da pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União, com a perspectiva de gestão irregular de recursos federais, a partir da operação extraorçamentária dos recursos pela entidade, ao invés de pelos empreendedores privados, no curso da obrigação de fazer - voltada à recomposição do meio-ambiente - como determina a lei. - Remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Federal, para a prática dos atos que entender cabíveis.*

*VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de Pedido de Reexame, interposto contra o Acórdão nº 1853/2013-TCU-Plenário, o qual apreciou Solicitação do Congresso Nacional.*

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

*9.1. conhecer, com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443/1992, do Pedido de Reexame interposto pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio contra o Acórdão nº 1853/2013-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento; [...]"*

18. Recorrendo, por não despreciando, aos preceitos da Lei nº 9.099, de 26 de setembro 1995, e do Código Penal brasileiro, citam-se os seguintes comandos normativos:

"Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta." (art. 76, Lei nº 9.099/95)

" Art. 43. As penas restritivas de direitos são: [\(Redação dada pela Lei nº 9.714, de 1998](#)

I - prestação pecuniária; [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 19](#)

II - perda de bens e valores; [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 19](#)

III - limitação de fim de semana. [\(Incluído pela Lei nº 7.209, de 198](#)

IV - prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 25.11.199](#)

V - interdição temporária de direitos; [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 25.11.199](#)

VI - limitação de fim de semana. [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 25.11.1998\)](#)" (art. 43, Código Penal)"

19. Por seu turno, o parágrafo 1º. do artigo 45 do Código Penal contém definição acerca do que configura a prestação pecuniária, de maneira que não se abrem frestas a qualquer espécie de exegese elástica, ressaltando-se a espécie da prestação, com a prévia anuência do beneficiário, nos termos do parágrafo 2º. Vejamos:

"§ 1º A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários. [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998](#)

§ 2º No caso do parágrafo anterior, se houver aceitação do beneficiário, a prestação pecuniária pode consistir em prestação de outra natureza. [\(Incluído pela Lei nº 9.714, de 1998\)](#)

20. Nota-se, portanto, que, mesmo na órbita da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, o regramento legal é expresso no que concerne à prestação pecuniária consistir no pagamento de dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social.

21. Nessa ordem de ideias, importante frisar que o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou na mesma linha ora esposada, ao decidir:

"HABEAS CORPUS. PENA RESTRITIVA DE DIREITOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE. PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA. AUDIÊNCIA ADMONITÓRIA. CONDIÇÕES. ENTIDADES BENEFICIÁRIAS.1 - **O Poder Judiciário não pode ser destinatário da pena de prestação pecuniária prevista no art. 45, parágrafo 1º do Código Penal.** 2 - Nos termos do art. 46, parágrafo 2º, a pena de prestação de serviço à comunidade dar-se-á em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos e outros estabelecimentos congêneres, em programas comunitários ou estatais. 3 - O horário de cumprimento da pena de prestação de serviços à comunidade deverá ser fixado de forma a não prejudicar a atividade profissional do condenado. 4 - Ordem concedida. (HC 17142 / PE ;\_HABEAS CORPUS 2001/0074527-5 - Relator(a) - Ministro FERNANDO GONÇALVES - Órgão Julgador -T6 - SEXTA TURMA - Data do Julgamento:20/11/2001 - Data da Publicação/Fonte: DJ 04.02.2002 p. 566 - RSTJ vol. 158 p. 543)" (destacou-se)

22. Por outro prisma, e ainda em nome de uma interpretação sistemática, a corroborar o sentido das pontuações aqui expostas, pode-se socorrer, analogicamente, a alguns dispositivos do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, alterado pelo Decreto nº 9.179/2017, que, exemplificativamente, deixam clara a impossibilidade de destinação de recursos advindos de prestação pecuniária para outro fim que não seja o benefício ao meio ambiente. Vejamos:

" (...)

Seção VII

Do Procedimento de Conversão de Multa Simples em Serviços de

Preservação, Melhoria e Recuperação da Qualidade do Meio Ambiente

(...)

Art. 146

§ 3º Na hipótese da conversão prevista no inciso II do **caput** do art. 142-A, o termo de compromisso deverá: ([Redação dada pelo Decreto nº 9.179, de 2017](#)):

(...)

V - estabelecer a vedação do levantamento, a qualquer tempo, pelo autuado ou pelo órgão federal emissor da multa, do valor depositado na conta garantia, na forma estabelecida no inciso I. ([Incluído pelo Decreto nº 9.179, de 2017](#)).

(...)

§ 9º Os recursos depositados pelo autuado na conta garantia referida no inciso I do § 3º estão vinculados ao projeto e assegurarão o cumprimento da sua obrigação de prestar os serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. ([Incluído pelo Decreto nº 9.179, de 2017](#)).

23. Dessa forma, na esteira dos argumentos apontados no bojo deste ato opinativo, entende-se não ser possível a destinação de recursos financeiros ou bens objeto de transação penal em matéria ambiental a objetivo que se afaste da preservação, incremento ou reparação da qualidade ambiental. Com efeito, não se verifica baldrame legal a subsidiar, em tal hipótese, o pagamento de despesas com o funcionamento da autarquia ambiental que, como dito alhures, não se confunde com fomentar benefícios ao meio ambiente, verdadeiro papel institucional incumbente a tal pessoa jurídica de direito público.

### 3. CONCLUSÃO

24. Do exposto, com sustentáculo nas razões expendidas ao longo desta peça enunciativa, opina-se pela impossibilidade de destinação dos recursos resultantes de transação penal ou suspensão condicional do processo, para saldar despesas concernentes a manutenção administrativa da autarquia ambiental federal porquanto tal destinação, para além de não encontrar arrimo legal, não se coaduna à missão institucional desta pessoa jurídica de direito público.

À consideração superior.

Brasília, 27 de março de 2018.

NEILA MÁRCIA DE MOURA CHAGAS COSTA  
PROCURADORA FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00807001133201774 e da chave de acesso 6ceccf74

Notas

1. <sup>^</sup> *GARCIA, Leonardo de Medeiros; THOMÉ, Romeu. Direito Ambiental. Bahia: Editora JusPodivm, 2009. pág. 35*
2. <sup>^</sup> *BIRNFELD, Carlos André Sousa. O princípio poluidor-pagador e suas potencialidades – uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira. 2003. 420 f.. Tese (Doutorado em Direito) - Centro de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.*
3. <sup>^</sup> *VARELLA, Jefferson da Silva. Os Princípios Do Direito Ambiental No Supremo Tribunal Federal e No Superior Tribunal De Justiça: Prevenção, Precaução e Poluidor-Pagador. disponível in: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/22013>*

---

Documento assinado eletronicamente por NEILA MARCIA DE MOURA CHAGAS COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 120297989 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NEILA MARCIA DE MOURA CHAGAS COSTA. Data e Hora: 28-03-2018 22:39. Número de Série: 17124670. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

**DESPACHO n. 00155/2018/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 00807.001133/2017-74**

**INTERESSADOS: PFE/IBAMA/SEDE**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E OUTROS**

1. Aprovo o **PARECER n. 00012/2018/DEPCONSU/PGF/AGU**. Registre-se que os autos foram distribuídos à Procuradora Federal subscritora do Parecer em 10/07/2017, pelo então Diretor do DEPCONSU, e apenas em 28/03/2018, portanto mais de 240 dias depois, a mim submetidos, com manifestação jurídica, sem qualquer justificativa para tão elástico tempo de atendimento à demanda consultiva.
2. Quanto ao tema da consulta, acrescento, ainda, que a possibilidade de utilização de recursos arrecadados por meio de transação penal para o pagamento de despesas de manutenção administrativa, além de não se coadunar com a finalidade pública específica, contraria o princípio orçamentário da universalidade.
3. O **PARECER n. 00038/2017/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU** propõe que *"o dinheiro não transite pelo caixa estatal"*, e que *"no caso de a doação ser destinada ao pagamento de contratos administrativos, dever-se-á desenvolver mecanismos para contabilizar essas doações como receita específica e destiná-la à realização das despesas determinadas, frente à necessidade de registro dos pagamentos de despesas já empenhadas e liquidadas."* Não diz, contudo, quais seriam os "mecanismos" utilizados para contabilizar as doações. De acordo com o princípio da universalidade, todas as receitas e despesas devem estar previstas na lei orçamentária. Dispõe o art. 3º, caput, da Lei n.º 4.320/1964 que *"A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei."* Já o Decreto n.º 93.872/1986, em seu art. 1º, prevê que *"A realização da receita e da despesa da União far-se-á por via bancária, em estrita observância ao princípio de unidade de caixa"*. Para tanto, a norma considera, em seu art. 2º, § 1º, como *"receita da União todo e qualquer ingresso de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extra-orçamentária, seja geral ou vinculado, que tenha sido decorrente, produzido ou realizado direta ou indiretamente pelos órgãos competentes"*.
4. Apenas os ingressos extraorçamentários, ou seja, receitas que não pertencem à Administração, tais como cauções, depósitos, retenções, dentre outras, não são computadas para efeito da universalidade orçamentária.
5. A meu ver, o pagamento direto de faturas de contratos administrativos por particulares que celebram transação penal com a Administração Pública subverteria a sistemática de arrecadação de receitas e realização de despesas disciplinada pelo ordenamento jurídico brasileiro.
6. À consideração do Procurador-Geral Federal, com sugestão de que sejam os autos devolvidos à PFE/IBAMA.

Brasília, 08 de maio de 2018.

GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA  
DIRETOR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00807001133201774 e da chave de acesso 6ceccf74





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL  
ED. SEDE I - SETOR DE AUTARQUIAS SUL - QUADRA 3 - LOTE 5/6, ED. MULTI BRASIL CORPORATE -  
BRASÍLIA-DF - CEP 70.070-030

---

**DESPACHO n. 00037/2018/PGF/AGU**

**NUP: 00807.001133/2017-74**

**INTERESSADOS: PFE/IBAMA/SEDE**

**ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E OUTROS**

1. Aprovo o PARECER n. 00012/2018/DEPCONSU/PGF/AGU, nos termos do DESPACHO n. 00155/2018/DEPCONSU/PGF/AGU.
2. Encaminhe-se conforme proposto.

Brasília, 09 de maio de 2018.

LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00807001133201774 e da chave de acesso 6ceccf74

---

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 131799558 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES. Data e Hora: 09-05-2018 13:37. Número de Série: 168542. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

---