ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS REGULATÓRIOS E FINALISTICOS (FIN)

PARECER REFERENCIAL Nº. 00001/2026/COARF/PFEANA/PGF/AGU

NUP: 02501.003292/2024-01
INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA
ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA:

I. Matéria finalística. Superintendência de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e às Agências Infranacionais de Regulação do Saneamento Básico - SAS.

II. Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas - PROGESTÃO. Terceiro Ciclo. Resolução ANA nº 379, de 21 de março de 2013. Resolução ANA nº 135, de 7 de dezembro de 2022.

III. Proposta de inclusão, na minuta padrão do Contrato PROGESTÃO III, de prerrogativa de rescisão vinculada aos períodos anuais de execução de metas, em substituição a mecanismo de prorrogação automática de prazo.

IV. Parecer jurídico referencial complementar ao Parecer Referencial n. 00002/2023/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU. Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014. Portaria PGF nº 262, de 2017.

V. Juridicidade, em tese, de prerrogativa contratual de rescisão em favor da Diretoria Colegiada da ANA, exercitável no curso de cada período anual de execução de metas, como disciplina temporal e procedimental do exercício da hipótese legal de extinção por razões de interesse público prevista no art. 137, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, fundada na competência regulamentar da ANA para estruturar o Programa, em cláusula expressa e em motivação concreta.

VI. Necessidade de aprimoramento da redação apresentada pela área técnica, que, ao estruturar a vigência em períodos anuais sucessivos prorrogáveis por ausência de manifestação em contrário, expõe o ajuste a risco de caracterização como prorrogação tácita.

VII. Redação recomendada para a Cláusula Sétima da minuta padrão, com vigência unitária fixada desde a celebração, prerrogativa de rescisão vinculada aos períodos de execução e certificação de metas, fundamento legal expresso, motivação concreta e específica e oportunidade de manifestação prévia do ente estadual.

VIII. Recomendações de instrução processual e roteiro de conferência para utilização do parecer referencial.

IX. Recomendações sobre as restrições às transferências voluntárias de recursos durante o período de defeso eleitoral. Art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 9.504, de 1997. Precedentes da Advocacia-Geral da União.

X. Processos nº 02501.003292/2024-01, Minas Gerais, nº 02501.003293/2024-47, Pará, nº 02501.003294/2024-91, Santa Catarina, e nº 02501.003359/2024-07, Roraima, e, uma vez atestada pela área técnica idêntica situação fática e jurídica, os demais processos de contratação do Terceiro Ciclo do PROGESTÃO.

I - DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos.

> *"I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada*

pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos, a saber, que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impacte, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos, e que a atividade jurídica exercida se restrinja à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos."

2. No mesmo sentido dispõe a Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, cujo art. 1º, parágrafo único, considera manifestação jurídica referencial "*aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos*", condicionando sua elaboração, no art. 2º, ao volume de processos que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e à circunstância de a atividade jurídica se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

3. Ambos os requisitos estão presentes no caso concreto. Quanto ao primeiro, encontram-se em trâmite nesta Procuradoria Federal, até o momento, quatro processos de contratação, referentes aos Estados de Minas Gerais, Pará, Roraima e Santa Catarina, todos veiculando idêntica determinação da Diretoria e idêntica proposta técnica de redação, e a própria área técnica já anuncia a existência de outros cinco processos análogos, referentes ao Amapá, ao Distrito Federal, ao Ceará, ao Rio de Janeiro e a São Paulo, em relação aos quais é razoável presumir que a mesma dúvida se colocará, dada a padronização da minuta contratual do Programa.

4. Quanto ao segundo requisito, a questão posta não comporta variação relevante de um processo para outro. Não se cuida de aferir peculiaridade de cada ente federativo, mas de fixar, uma única vez, a redação juridicamente adequada de cláusula que integrará, de modo uniforme, a minuta padrão utilizada em todas as contratações do Terceiro Ciclo do PROGESTÃO.

5. Fixada essa premissa, a verificação, em cada processo individual, restringe-se à conferência de que a minuta efetivamente adota a redação ora recomendada, sem prejuízo, como sempre, da instrução específica de cada ente federativo quanto aos demais requisitos de contratação já disciplinados no Parecer Referencial n. 00002/2023/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU.

6. Corrobora esse entendimento o precedente do Tribunal de Contas da União, ao concluir, no Acórdão nº 2.674/2014, Plenário, ser possível a emissão de manifestação jurídica única para procedimentos diversos, desde que envolva "*matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014*".

7. O presente parecer não constitui manifestação autônoma e desvinculada da orientação já consolidada por esta Procuradoria Federal Especializada. Ele se apresenta como complemento e atualização do Parecer Referencial n. 00002/2023/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação n. 00075/2023/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, cujo item 47 já previa que a Administração poderia, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgissem nos respectivos processos, bem como para atualização do próprio parecer.

8. Permanecem hígidas, no que não contrariado pelo presente pronunciamento, todas as conclusões daquele parecer referencial, notadamente a lista de conferência de instrução processual constante de seu item 51 e as recomendações de seus itens 46, 52 a 57, 59, 60 e 62.

9. O objeto do presente parecer restringe-se à análise da juridicidade das soluções cogitadas para conferir maior flexibilidade à continuidade do Contrato PROGESTÃO III, especialmente o mecanismo de vigência anual prorrogável indicado pela área técnica e a prerrogativa de rescisão antecipada indicada como alternativa pela Diretoria, bem como à avaliação da redação proposta e ao registro das restrições eleitorais aplicáveis às transferências voluntárias de recursos decorrentes dos contratos abrangidos por esta manifestação.

10. Ressalvo, desde logo, e na esteira do Enunciado da Boa Prática de Consultoria da AGU nº 07, que não compete a este órgão de assessoramento jurídico adentrar a conveniência ou a oportunidade de o Programa adotar mecanismo de vigência anual em lugar de vigência fixa por todo o Terceiro Ciclo, tampouco escolher, entre as alternativas cogitadas pela Diretoria, a que melhor atenda aos interesses da Administração:

> "*BPC nº 07: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento*."
>
> (Manual de Boas Práticas de Consultoria da Advocacia-Geral da União nº 07, 4ª edição. 2016. Portaria Conjunta AGU nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

11. Portanto, compete a esta Procuradoria fixar os pressupostos de validade jurídica da solução escolhida pela área técnica e verificar se a redação proposta é apta a produzir o efeito pretendido.

II - RELATÓRIO

12. Trata-se de processos encaminhados a esta Procuradoria Federal Especializada para manifestação sobre proposta de alteração da Cláusula Sétima, que trata dos prazos, da minuta padrão do Contrato PROGESTÃO III, no âmbito do Terceiro Ciclo do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, PROGESTÃO, regido pela Resolução ANA nº 379, de 21 de março de 2013, e pela Resolução ANA nº 135, de 7 de dezembro de 2022.

13. A questão tem origem no Despacho nº 184/2026/DIRETORA-LR-SEI (Documento SEI nº 0214624), lançado no processo nº 02501.003292/2024-01, relativo à contratação com o Estado de Minas Gerais. Nesse despacho, a Diretora-Presidente interina, Larissa Rêgo, restituiu os autos à Superintendência de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e às Agências Infranacionais de Regulação do Saneamento Básico -SAS, para reavaliação da minuta contratual então proposta, em razão da necessidade de maior flexibilidade à Administração quanto à continuidade da relação contratual, especialmente diante das particularidades do Programa PROGESTÃO e do cenário orçamentário vigente.

14. O mesmo despacho indicou duas alternativas possíveis, a saber, a previsão de rescisão unilateral pela ANA, ou a fixação de vigência inicial de um ano, com possibilidade de prorrogação, desde que não haja manifestação contrária da Agência, admitida ainda outra solução juridicamente equivalente que atendesse à finalidade pretendida. Determinou-se, por fim, que os autos fossem, após a elaboração da proposta, encaminhados a esta Procuradoria Federal Especializada, para manifestação quanto à juridicidade da solução e à sua compatibilidade com o regime jurídico aplicável.

15. Em resposta, a Coordenação de Apoio e Articulação com o Poder Público - COAPP, emitiu o Despacho nº 22/2026/COAPP/SAS-SEI (Documento SEI nº 0217238), apresentando proposta de redação para a Cláusula Sétima da minuta padrão e solicitando, ainda, a elaboração de parecer referencial para a contratação de mais oito Unidades da Federação, além de Minas Gerais, quais sejam, Amapá, Distrito Federal, Ceará, Pará, Rio de Janeiro, Roraima, Santa Catarina e São Paulo.

16. Verificou-se que idêntica determinação foi expedida pela mesma Diretora-Presidente interina em relação a três dessas Unidades da Federação, por meio do Despacho nº 204/2026/DIRETORA-LR-SEI (Documento SEI nº 0218071), no processo nº 02501.003293/2024-47, referente ao Estado do Pará, do Despacho nº 206/2026/DIRETORA-LR-SEI (Documento SEI nº 0218092), no processo nº 02501.003359/2024-07, referente ao Estado de Roraima, e do Despacho nº 207/2026/DIRETORA-LR-SEI (Documento SEI nº 0218127), no processo nº 02501.003294/2024-91, referente ao Estado de Santa Catarina, nos quais se explicitou, adicionalmente, um teto de prorrogação de até cinco anos.

17. Em cada um desses três processos, a COAPP respondeu por meio da Nota Técnica nº 36/2026/COAPP/SAS-SEI (Documento SEI nº 0220036, Pará), da Nota Técnica nº 37/2026/COAPP/SAS-SEI (Documento SEI nº 0220288, Santa Catarina) e da Nota Técnica nº 38/2026/COAPP/SAS-SEI (Documento SEI nº 0220319, Roraima), todas propondo, com redação idêntica entre si e idêntica à constante do Despacho nº 22/2026/COAPP/SAS-SEI relativo a Minas Gerais, a seguinte alteração da Cláusula Sétima da minuta padrão, mantida a numeração original dos subitens:

> *"CLÁUSULA SÉTIMA – DOS PRAZOS*
>
> *7.1. Este Contrato terá vigência até 30 de setembro de 2031, iniciando-se na data de publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União.*
>
> *7.2. O Contrato terá validade de um ano prorrogado automaticamente até final de sua vigência."*

18. Em todas essas manifestações técnicas, a área técnica consignou que o programa foi concebido com metas progressivas e com duração de cinco anos, nos termos do § 2º do art. 1º da Resolução ANA nº 379, de 2013, e que o custo de transação do programa não se justificaria para prazos curtos, apresentando a redação transcrita conforme solicitado pela

Diretoria e submetendo à apreciação desta Procuradoria Federal a sua pertinência para este tipo de contrato, com proposta de redação mais adequada à referida cláusula, caso necessário.

19. Constam ainda dos autos do processo nº 02501.003292/2024-01 a Nota Técnica nº 25/2026/COAPP/SAS-SEI (Documento SEI nº 0209090) e, dos autos do processo nº 02501.003294/2024-91, a Nota Técnica nº 37/2026/COAPP/SAS-SEI já referida, esclarecendo que a avaliação do atendimento às metas do PROGESTÃO pelos Estados ainda sem contrato formalizado, realizada por liberalidade destes entre 2024 e 2025, não gera qualquer repercussão financeira retroativa sobre os contratos do Terceiro Ciclo ora em celebração, cujo primeiro período de certificação somente se inicia com a assinatura do respectivo contrato, em 2026, nos termos do subitem 4.1.1 da Cláusula Quarta e do subitem 3.1.1 do Anexo I da minuta padrão.

20. Restou também consignado, nessas Notas Técnicas, o ajuste dos percentuais de peso das metas do programa, com a fixação de setenta por cento para as metas de cooperação federativa, distribuídos em dez pontos percentuais para cada uma das sete metas de que trata o Anexo III da minuta padrão, vinte por cento para as metas de gestão de recursos hídricos em âmbito estadual e dez por cento para as metas de investimento estadual, bem como a redução do Fator de Redução de que trata o subitem 3.3.4 do Anexo I, de até quinze por cento para até sete inteiros e cinco décimos por cento, correspondendo a dois inteiros e cinco décimos por cento para cada um dos três critérios referidos no subitem 3.3.3 do mesmo Anexo.

21. Após, os autos foram encaminhados para esta Procuradoria Federal Especializada e regularmente distribuídos. É o relatório.

III - FUNDAMENTAÇÃO

a) Natureza jurídica do Contrato PROGESTÃO III.

22. O exame da cláusula proposta pressupõe a identificação prévia do regime jurídico aplicável ao instrumento denominado Contrato PROGESTÃO III, da qual depende a correta qualificação jurídica do mecanismo destinado a conferir flexibilidade à continuidade do vínculo.

23. O preâmbulo da minuta padrão invoca, como fundamento de direito privado do ajuste, o art. 538 do Código Civil, e o subitem 6.8 de sua Cláusula Sexta qualifica expressamente a transferência dos recursos como "*uma doação por cumprimento de metas*", cujo eventual saldo remanescente ao término da vigência "*não deve ser devolvido à ANA, devendo ser aplicado pela ENTIDADE ESTADUAL exclusivamente em ações de fortalecimento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos*". O subitem 6.4 da mesma cláusula acrescenta que os recursos transferidos "*não estarão sujeitos à prestação de contas perante a ANA*".

24. Essa qualificação civilista convive, todavia, com preceito de hierarquia normativa superior. O art. 3º, § 3º, da Resolução ANA nº 135, de 2022, dispõe que "o Contrato PROGESTÃO III será regido pelas disposições da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sendo a sua celebração condicionada à certificação da prévia disponibilidade orçamentária pela ANA, acompanhada da emissão da respectiva nota de empenho para o custeio das despesas naquele exercício financeiro".

25. Não há incompatibilidade insuperável entre as duas camadas normativas, desde que corretamente compreendida a relação entre elas. O art. 538 do Código Civil qualifica a natureza do ato de disposição patrimonial em si mesmo considerado, uma liberalidade modal cujo encargo consiste no cumprimento das metas de gerenciamento de recursos hídricos pactuadas nos Anexos III a V do contrato, e não o regime jurídico administrativo que rege a formação, a execução, a fiscalização e a extinção do instrumento enquanto ato praticado pela Administração Pública Federal no exercício de atividade de fomento. A remissão à Lei nº 14.133, de 2021, contida no art. 3º, § 3º, da Resolução ANA nº 135, de 2022, disciplina precisamente esta segunda camada, cujo alcance é examinado nos itens seguintes.

26. Se o instrumento fosse integralmente regido pelo direito civil comum, eventual revogação da doação no curso de sua vigência estaria circunscrita às hipóteses do art. 555 do Código Civil, ingratidão do donatário ou descumprimento do encargo, em regra apuráveis por via judicial própria, solução incompatível com a lógica de fomento plurianual, escalonado e certificável que estrutura o PROGESTÃO desde a Resolução ANA nº 379, de 2013.

b) Fundamento legal da prerrogativa de rescisão vinculada aos períodos anuais de execução de metas.

27. A remissão do art. 3º, § 3º, da Resolução ANA nº 135, de 2022, à Lei nº 14.133, de 2021, impõe a incidência desse diploma ao Contrato PROGESTÃO III, cuja natureza gratuita, cooperativa e finalística, examinada nos itens 23 a 26, há

de ser considerada na identificação, entre as hipóteses legais de extinção contratual por ele previstas, daquela estruturalmente compatível com o instrumento.

28. As hipóteses de extinção previstas nos arts. 137 e 138 da Lei nº 14.133, de 2021, devem ser aplicadas ao Contrato PROGESTÃO III segundo a respectiva compatibilidade material com sua estrutura de instrumento de fomento federativo. As causas relacionadas ao descumprimento de cláusulas, especificações ou prazos, ao desatendimento de determinações regulares e às demais formas de inadimplemento, correspondentes aos incisos I a IV, VI, VII e IX do art. 137 e ao regime do art. 138, poderão incidir sempre que configurado descumprimento das obrigações, metas ou encargos assumidos no instrumento pela ENTIDADE ESTADUAL. Essas hipóteses, contudo, não constituem o objeto específico da presente consulta, que se restringe à criação de mecanismo de flexibilidade destinado a permitir à ANA avaliar periodicamente a continuidade do ajuste, independentemente de inadimplemento imputável ao ente estadual.

29. O Contrato PROGESTÃO III constitui, nessa perspectiva, instrumento administrativo de fomento federativo, por meio do qual a ANA, no exercício da competência que lhe atribui o art. 4º, inciso XVI, da Lei nº 9.984, de 2000, de prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos, e da estrutura de ciclos e metas definida na Resolução ANA nº 379, de 2013, realiza transferência gratuita de recursos, condicionada ao cumprimento de metas de gerenciamento de recursos hídricos, qualificando-se, quanto à natureza do ato de disposição patrimonial que veicula, tal como já examinado nos itens 23 a 26, como doação modal.

30. Para a finalidade específica examinada neste parecer, a saber, extinção antecipada fundada em decisão administrativa sobre a continuidade do Programa, independentemente de inadimplemento imputável ao ente estadual, a hipótese legal pertinente é a prevista no art. 137, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante, hipótese estruturalmente compatível com instrumento de fomento federativo cuja continuidade depende de juízo próprio da Administração sobre a manutenção das condições que justificaram sua celebração.

31. A validade da prerrogativa de rescisão examinada neste parecer não deriva, portanto, de liberdade contratual equiparável à autonomia privada, tampouco se converte em poder extintivo ilimitado, exercitável por mera liberalidade da ANA, nem afasta as demais hipóteses de extinção contratual examinadas no item 28, que permanecem à disposição da ANA em caso de inadimplemento do ente estadual. Deriva, isto sim, da conjugação de três fundamentos, a saber:

i) da hipótese legal de extinção por razões de interesse público, prevista no art. 137, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021;

ii) da competência regulamentar da ANA para estruturar o Programa PROGESTÃO e as condições de sua execução, já exercida nas Resoluções ANA nº 379, de 2013, e nº 135, de 2022, da qual decorre a prerrogativa de disciplinar, contratualmente, o momento e o procedimento de exercício daquela hipótese legal; e

iii) da previsão contratual expressa, clara e previamente conhecida por todos os partícipes desde a celebração, e da exigência de motivação concreta e específica para cada exercício da faculdade, vinculada às finalidades do Programa, tal como imposta pelo subitem 7.5 da redação recomendada no item 61.

32. A atribuição da prerrogativa à Diretoria Colegiada da ANA, examinada nos itens 63 e 66, presta homenagem à exigência do art. 137, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, de que a extinção por razões de interesse público seja justificada pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante. A oportunidade de manifestação prévia assegurada à ENTIDADE ESTADUAL, de que trata o subitem 7.3 da redação recomendada no item 61, por sua vez, confere efetividade, com as adaptações decorrentes da natureza federativa, cooperativa e não onerosa do instrumento, à exigência de contraditório imposta pelo caput do art. 137 daquele diploma a toda extinção contratual, inclusive a fundada no inciso VIII.

33. A solução ora examinada não pressupõe, de todo modo, qualquer prorrogação de prazo contratual, tampouco a definição de períodos sucessivos que dependam de renovação. A vigência de que trata o subitem 7.1 da Cláusula Sétima é única e integralmente fixada desde a celebração do Contrato, até 30 de setembro de 2031.

34. O que se agrega a essa vigência unitária é a prerrogativa de rescisão antecipada, fundamentada nos termos dos itens 27 a 32, e não em prerrogativa geral e implícita extraída diretamente de princípios abstratos de supremacia do interesse público.

35. Essa arquitetura tampouco se confunde com condição puramente potestativa, vedada pelo art. 122 do Código Civil. A prerrogativa de rescisão não subordina a extinção do ajuste ao mero arbítrio de uma das partes, pois seu exercício está condicionado a manifestação formal e motivada da Diretoria Colegiada, em marcos temporais previamente fixados, fundada em circunstância concreta relacionada à execução, aos resultados ou às condições de viabilidade do Programa, com efeitos exclusivamente prospectivos, com a motivação concreta e específica exigida pelo subitem 7.5, e sem prejuízo das obrigações já executadas, tal como examinado nos itens 58 e 59 e disciplinado no subitem 7.4 da redação recomendada no item 61.

36. Fixadas essas premissas, concluo que a inclusão, na minuta padrão do Contrato PROGESTÃO III, de cláusula que assegure à Diretoria Colegiada da ANA a prerrogativa de rescindir o ajuste no curso de cada período anual de execução de metas, mediante deliberação motivada e comunicação prévia, é, em tese, juridicamente viável, como disciplina temporal e procedimental do exercício da hipótese legal de extinção por razões de interesse público prevista no art. 137, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, na forma fixada nos itens 27 a 35, sem prejuízo das demais hipóteses de extinção contratual examinadas no item 28 e sem incorrer nos vícios próprios da prorrogação tácita de prazo contratual, examinados nos itens seguintes.

c) Motivação do ato administrativo.

37. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, exige, no art. 50, a motivação explícita, clara e congruente dos atos administrativos que afetem direitos ou interesses de terceiros, admitindo, todavia, no § 1º desse mesmo artigo, que a motivação "consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato".

38. O Despacho nº 184/2026/DIRETORA-LR-SEI e os despachos correlatos justificam a alteração pretendida de forma sintética, com referência genérica às particularidades do Programa PROGESTÃO e ao cenário orçamentário vigente. Essa motivação, tomada isoladamente, seria insuficiente.

39. Tomada, porém, em conjunto com os demais elementos já constantes destes autos, notadamente a Nota Técnica nº 4/2026/COAPP/SAS-SEI, que documenta a fixação do valor unitário de repasse em R$ 700.000,00 por Unidade da Federação em decorrência de restrições orçamentárias da Ação 20WI da Lei Orçamentária Anual, e a Nota Técnica nº 13/2026/ASGOV-SEI, que atesta a disponibilidade orçamentária apenas para o exercício corrente, a motivação encontra lastro suficiente, por remissão aos elementos técnicos já produzidos no próprio processo.

40. Recomendo, ainda assim, e em reforço à segurança jurídica da medida, que a área técnica consolide, em documento próprio a ser juntado a cada um dos processos de contratação abrangidos por este parecer, referência expressa aos fundamentos fáticos e orçamentários que justificam a inclusão da prerrogativa de rescisão ora examinada, de modo que a motivação do ato conste de forma inequívoca dos autos de cada contratação individual, e não apenas do conjunto dos despachos ora examinados.

41. Impõe-se, contudo, distinguir dois atos de motivação distintos. A motivação ora examinada refere-se à decisão de incluir, na minuta padrão, a prerrogativa de rescisão em favor da Diretoria Colegiada, e não à motivação de cada futura deliberação concreta de rescindir determinado contrato.

42. A motivação de cada decisão concreta de rescindir o contrato, tal como exigida nos itens 31 e 35 e reproduzida no subitem 7.5 da redação recomendada no item 61, não poderá ser suprida pelo argumento geral que fundamentou a alteração do modelo contratual, nem consistir em fórmula genérica, devendo indicar, em cada caso, os fatos supervenientes ou preexistentes que a justificam, a razão específica da rescisão, o impacto sobre o respectivo Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o estágio de execução das metas em curso, a eventual insuficiência orçamentária superveniente, as alternativas consideradas e o tratamento isonômico conferido a Estados em situação equivalente.

d) Compatibilidade com o art. 3º, § 5º, da Resolução ANA nº 135, de 2022.

43. O art. 3º, § 5º, da Resolução ANA nº 135, de 2022, já dispõe que "o Contrato PROGESTÃO III poderá ser suspenso por até 120 (cento e vinte) dias ou rescindido caso não haja disponibilidade orçamentária suficiente para o atendimento das despesas nos exercícios futuros ao da contratação". Esse dispositivo, de hierarquia normativa superior à de simples cláusula contratual, já assegura à ANA mecanismo de suspensão ou rescisão vinculado especificamente à insuficiência orçamentária superveniente. A prerrogativa de rescisão ora proposta tem alcance distinto e mais amplo, pois não pressupõe, como causa, exclusivamente a insuficiência orçamentária, podendo fundamentar-se em outras razões de interesse público relacionadas à condução do Programa, sempre sujeitas à motivação concreta e específica de que tratam os itens 31, 35 e 42.

44. Não há, entre os dois mecanismos, incompatibilidade ou superposição indevida. Cuida-se de institutos que operam sobre pressupostos de fato distintos e que podem coexistir na mesma minuta contratual, cada qual operando em sua hipótese própria. Recomendo, tão somente, que a minuta padrão preserve, sem alteração, a redação do dispositivo correspondente ao art. 3º, § 5º, da Resolução ANA nº 135, de 2022, providência que a redação recomendada no item 61 já contempla expressamente, em seu subitem 7.2.

45. Anoto que este ponto não constitui condição de legalidade da alteração pretendida, tratando-se de recomendação voltada à clareza e à coerência interna da minuta contratual.

e) Ausência de prorrogação tácita e desnecessidade de termo aditivo.

46. A sistemática da Lei nº 14.133, de 2021, não oferece fundamento para que a ampliação do período de vigência de um ajuste administrativo decorra exclusivamente do silêncio da Administração. Os arts. 106 e 107, ainda que destinados especificamente a contratos de serviços e fornecimentos contínuos, condicionam a prorrogação à avaliação expressa da autoridade competente quanto à vantajosidade da medida, ao passo que o art. 132, no âmbito das alterações contratuais em geral, reforça a exigência de que a formalização por termo aditivo, ressalvada a hipótese de antecipação justificada de seus efeitos, seja condição para a produção de efeitos das modificações determinadas no curso da execução.

47. Ainda que o Contrato PROGESTÃO III não se enquadre no objeto típico desses dispositivos, tal como examinado nos itens 27 a 32, deles se extrai princípio geral do sistema da nova lei de licitações e contratos administrativos, aplicável a todo ato que amplie a vigência de ajuste administrativo, segundo o qual a continuidade do vínculo deve decorrer de manifestação formal antecedente da autoridade competente, e não do mero silêncio da Administração ou do simples decurso do tempo, sob pena de comprometer a segurança jurídica e a rastreabilidade da decisão administrativa.

48. A redação examinada no item 53, ao estruturar o Contrato em sucessivos períodos anuais que se prorrogariam automaticamente, salvo manifestação em contrário, incorreria precisamente nesse vício, na medida em que inverteria a lógica exigida pela legislação, referida no item anterior. Nessa arquitetura, a continuidade do ajuste decorreria do silêncio das partes, e não de ato formal antecedente que a autorizasse, ao passo que somente a extinção do vínculo exigiria manifestação expressa, circunstância inversa à que a disciplina normativa da prorrogação contratual pressupõe.

49. A solução recomendada no item 61 supera essa objeção por premissa distinta. A vigência de que trata o subitem 7.1 não é segmentada em períodos sucessivos que demandem prorrogação, mas fixada, de forma unitária e definitiva, desde a celebração original do Contrato, até 30 de setembro de 2031.

50. Inexistindo, nessa arquitetura, evento de prorrogação a ser formalizado, não se aplica a exigência de termo aditivo prevista para essa hipótese, uma vez que o Contrato, tal como qualquer ajuste de prazo determinado, simplesmente executa o período que lhe foi original e integralmente atribuído, sem necessidade de ato renovatório a cada período.

51. O que se agrega a essa vigência unitária, na forma do subitem 7.2 da redação recomendada, é faculdade extintiva antecipada, e não prorrogatória, em favor da Diretoria Colegiada da ANA, fundada nos termos já examinados nos itens 27 a 36. A rescisão, ao contrário da prorrogação, não é disciplinada pela exigência de termo aditivo, mas por regime formal próprio, que pressupõe deliberação motivada e comunicação formal aos demais partícipes, tal como estruturado nos subitens 7.2 a 7.5 da redação recomendada, e não a celebração de instrumento bilateral de alteração contratual.

52. Recomendo, ainda assim, que a deliberação da Diretoria Colegiada que eventualmente exercer a prerrogativa de que trata o subitem 7.2 seja formalizada em despacho ou ato equivalente, juntado aos autos de cada contratação, e que seus efeitos sejam documentados em termo de rescisão ou instrumento equivalente, comunicado aos demais partícipes, de modo a registrar os efeitos patrimoniais da extinção antecipada sobre as obrigações já executadas, na forma do subitem 7.4.

f) Adequação da redação proposta pela área técnica.

53. A redação proposta pela área técnica para a Cláusula Sétima, idêntica nos quatro processos referidos no relatório, é a que consta do item 17 deste parecer, e cujos elementos essenciais reproduzo, para maior clareza da análise que se segue.

> "*7.1. Este Contrato terá vigência até 30 de setembro de 2031, iniciando-se na data de publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União.*
>
> *7.2. O Contrato terá validade de um ano prorrogado automaticamente até final de sua vigência.*"

54. Essa redação não implementa, tecnicamente, a solução determinada pela Diretoria. O Despacho nº 184/2026/DIRETORA-LR-SEI e os despachos correlatos condicionaram expressamente a prorrogação à circunstância de não haver manifestação contrária da Agência. O subitem 7.2, todavia, não reproduz essa condicionante, limitando-se a afirmar que o contrato terá validade de um ano prorrogado automaticamente até o final de sua vigência, sem indicar quem pode se opor à prorrogação, por qual meio, em que prazo, nem qual a consequência de eventual manifestação contrária.

55. Tal como redigido, o subitem 7.2 não confere à ANA, tampouco ao ente federativo contratado, qualquer faculdade real de não renovação. Antes, apenas reformula, em termos de sucessivos períodos anuais, o mesmo compromisso de vigência fixa até 2031 já estabelecido no subitem 7.1, sem criar mecanismo efetivo de verificação periódica da conveniência de continuidade do ajuste.

56. Verifico, ainda, dois outros aspectos que recomendo sejam corrigidos na redação da Cláusula Sétima, independentemente do vício já apontado nos itens 54 e 55. Primeiro, o período de doze meses contado da publicação do extrato no Diário Oficial da União, tal como proposto pela área técnica, não se vincula aos períodos de execução e certificação das metas definidos nos Anexos III a V da minuta padrão, os quais são organizados por ano civil, circunstância que pode gerar desalinhamento entre o marco de renovação contratual e o marco de apuração das metas, sobretudo caso a publicação do extrato não coincida com o início do ano civil.

57. Segundo, qualquer redação que condicione a continuidade do ajuste à ausência de manifestação contrária de qualquer dos partícipes alcançaria tecnicamente também o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, na qualidade de interveniente do Contrato, conferindo-lhe prerrogativa sobre a continuidade de ajuste federativo do qual não é o destinatário financeiro principal, providência não cogitada em nenhum dos despachos que deram origem a esta manifestação.

58. Considerados os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima dos entes federativos participantes, aplicáveis à espécie por força dos arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, entendo que a prerrogativa de rescisão deve vir acompanhada de motivação concreta e específica e da adoção, como parâmetro ordinário, de antecedência de noventa dias para a comunicação prévia ao ente federativo, de modo a preservar o planejamento orçamentário plurianual por ele já realizado com base no Quadro de Metas aprovado pelo respectivo Conselho Estadual de Recursos Hídricos, e a não comprometer, retroativamente, obrigações já executadas.

59. Considerou-se, especificamente: quanto às consequências práticas da decisão, de que trata o art. 20 da LINDB, o impacto da rescisão sobre o planejamento plurianual já realizado pelo ente federativo com base no Quadro de Metas vigente; e quanto às dificuldades reais de cumprimento, de que trata o art. 22, a antecedência ordinária de 90 (noventa) dias prevista no subitem 7.3 da cláusula proposta no item 61 deste pronunciamento, sem caráter impeditivo do exercício dessa prerrogativa quando sua inobservância decorrer de circunstância superveniente ou devidamente justificada, como medida apta a permitir a adaptação do ente estadual ao novo cenário. À luz da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica que informam esse conjunto de dispositivos, considerou-se ainda a necessidade de que os efeitos da rescisão sejam exclusivamente prospectivos, preservando as obrigações já executadas, na forma do subitem 7.4 da cláusula proposta no item 61 desta manifestação.

60. Anoto, por fim, que a redação proposta pela área técnica, ao estruturar a vigência em períodos anuais sucessivos que se prorrogam automaticamente por ausência de manifestação em contrário, expõe o Contrato ao risco de caracterização como prorrogação tácita, na forma examinada nos itens 46 e 47, vício que a redação recomendada no item 61 supera mediante a fixação unitária da vigência, na forma dos itens 49 e 50 deste parecer.

g) Redação recomendada para a Cláusula Sétima.

61. Diante do exposto, recomendo, na seguinte redação ou equivalente que atenda aos pressupostos indicados nos itens 27 a 36, 42 a 45 e 46 a 52 deste pronunciamento, a substituição integral da Cláusula Sétima da minuta padrão.

> "*CLÁUSULA SÉTIMA - DOS PRAZOS*
>
> *7.1. Este Contrato terá vigência até 30 de setembro de 2031, iniciando-se na data de publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União.*
>
> *7.2. Sem prejuízo das demais hipóteses de suspensão ou rescisão previstas neste Contrato e na Resolução ANA nº 135, de 2022, fica assegurada à ANA a prerrogativa de, mediante deliberação da Diretoria Colegiada, motivada e fundada em razões de interesse público relacionadas à execução, aos resultados ou às condições de viabilidade do Programa, decidir, no curso de cada período anual de execução e certificação de metas definido nos Anexos III a V, pela rescisão do Contrato, com fundamento no art. 137, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de*

> *2021, com eficácia a partir do início do período subsequente, vedada a produção de efeitos sobre o período em curso.*
>
> *7.3. A proposta de rescisão será previamente comunicada à ENTIDADE ESTADUAL e ao CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS, sempre que possível, com antecedência de 90 (noventa) dias do encerramento do período em curso, assegurados à ENTIDADE ESTADUAL o contraditório e a ampla defesa, mediante a apresentação das razões, informações e documentos que entender pertinentes, antes da deliberação final da Diretoria Colegiada da ANA. A inobservância dessa antecedência, quando decorrente de circunstância superveniente ou devidamente justificada, não impedirá a deliberação nem condicionará sua eficácia à concordância de qualquer dos demais partícipes, desde que seja assegurado prazo razoável para manifestação da ENTIDADE ESTADUAL e preservadas as obrigações regularmente executadas no período em curso.*
>
> *7.4. A rescisão de que trata este item não prejudicará a avaliação, a certificação e a transferência dos recursos referentes às obrigações regularmente executadas até o termo do período em curso, observadas as condições legais, regulamentares, orçamentárias e contratuais aplicáveis.*
>
> *7.5. A deliberação de que trata o subitem 7.2 deverá indicar, de forma específica e concreta, os fundamentos fáticos que a justificam, relacionados às finalidades do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas*."

62. A redação recomendada preserva, em seu subitem 7.2, ressalva expressa de que a prerrogativa de rescisão não prejudica as demais hipóteses de suspensão ou rescisão já previstas no Contrato e na Resolução ANA nº 135, de 2022, tal como examinado nos itens 43 a 45 deste parecer, e passa a exigir, no mesmo subitem da cláusula, que a deliberação esteja fundada em circunstância concreta relacionada à execução, aos resultados ou às condições de viabilidade do Programa, o que confere parâmetro material ao exercício da prerrogativa, para além da exigência de motivação específica do subitem 7.5.

63. Atribui-se a titularidade da prerrogativa à Diretoria Colegiada, qualificada como instância máxima deliberativa da Agência, em linha com o princípio referido no item 32. A deliberação deve ser formada no curso do período em execução, com eficácia diferida para o início do período subsequente, o que evita ambiguidade quanto ao momento em que a decisão, a comunicação e a formalização devem ocorrer.

64. A antecedência ordinária da comunicação prévia é contada do encerramento do período em curso, fórmula mais precisa do que a contagem a partir do início do período subsequente. O contraditório e a ampla defesa assegurados à ENTIDADE ESTADUAL antes da deliberação final, concretizados pela oportunidade de apresentação das razões, informações e documentos que entender pertinentes, dão efetividade, consideradas as particularidades federativas e não onerosas do instrumento examinadas nos itens 27 a 32, à exigência do art. 137, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, aplicável inclusive à extinção fundada no inciso VIII daquele artigo.

65. Por fim, o subitem 7.5 exige que a motivação de cada deliberação concreta seja específica e relacionada às finalidades do Programa, e não meramente genérica, o que reforça a distinção fixada nos itens 41 e 42 e afasta a leitura de que a cláusula confere poder extintivo sem causa.

66. Atribuir a prerrogativa de que trata o subitem 7.2 especificamente à Diretoria Colegiada, e não a unidade técnica ou administrativa de nível inferior, nem à ENTIDADE ESTADUAL ou ao CONSELHO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS, é solução que reforça a seriedade procedimental da medida, na medida em que vincula o seu exercício ao rito de deliberação colegiada já disciplinado no Regimento Interno da ANA, com reunião administrativa e registro formal da decisão, tal como evidenciado pelos despachos da Diretoria examinados no relatório deste parecer, e que se harmoniza com o princípio referido no item 32. O Conselho Estadual de Recursos Hídricos, na qualidade de interveniente, é destinatário da comunicação de que trata o subitem 7.3, mas não é titular autônomo da prerrogativa de rescisão, por não ser o destinatário financeiro principal do ajuste.

67. A escolha entre a redação recomendada no item 61 e outra que atenda igualmente aos pressupostos fixados nos itens 27 a 36, 42 a 45 e 46 a 52 insere-se na discricionariedade técnica da área competente, cabendo a esta Procuradoria apenas assegurar que a solução final adotada preencha esses pressupostos mínimos de validade jurídica.

h) Conveniência de formalização também por ato normativo.

68. O Parecer Referencial n. 00002/2023/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, de lavra desta Procuradoria, examinou, por ocasião da instituição do Terceiro Ciclo do PROGESTÃO, proposta de alteração da própria Resolução ANA nº 135, de 2022, para disciplinar aspecto estrutural do Programa então em discussão, qual seja, a dispensa de novo acordo de cooperação federativa específico.

69. O mecanismo de rescisão exercitável em marcos anuais ora examinado tem natureza estrutural análoga, na medida em que se destina a integrar, de modo uniforme, a minuta padrão utilizada em todas as contratações do Terceiro Ciclo, presentes e futuras, e não constitui peculiaridade de qualquer ente federativo determinado.

70. Recomendo, por isso, sem adentrar a conveniência ou a oportunidade da escolha, que a área técnica avalie a possibilidade de refletir esse novo parâmetro geral também em alteração da Resolução ANA nº 135, de 2022, ou em ato normativo complementar, o que conferiria maior publicidade, uniformidade e estabilidade normativa à solução adotada, inclusive para fins de eventual avaliação normativa futura do tratamento aplicável aos contratos já assinados no âmbito do Terceiro Ciclo, os quais, ressalto, não são alcançados pela presente manifestação, dado o seu caráter não retroativo.

71. Esclareço que a ausência dessa alteração normativa não compromete, por si só, a legalidade da inclusão da cláusula ora recomendada diretamente na minuta padrão, tratando-se de recomendação voltada ao aperfeiçoamento da instrução processual e à uniformidade do Programa, e não de condição de validade da solução contratual.

i) Abrangência subjetiva do parecer referencial.

72. Nos termos dos itens 3, 15 e 16 deste parecer, a presente manifestação aplica-se, desde logo, aos processos nº 02501.003292/2024-01, referente ao Estado de Minas Gerais, nº 02501.003293/2024-47, referente ao Estado do Pará, nº 02501.003294/2024-91, referente ao Estado de Santa Catarina, e nº 02501.003359/2024-07, referente ao Estado de Roraima.

73. A manifestação aplica-se, igualmente, aos processos de contratação referentes ao Amapá, ao Distrito Federal, ao Ceará, ao Rio de Janeiro e a São Paulo, referidos no Despacho nº 22/2026/COAPP/SAS-SEI, e a qualquer outro processo de contratação do Terceiro Ciclo do PROGESTÃO, presente ou futuro, desde que a área técnica ateste, de forma expressa e em cada processo administrativo, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF nº 262, de 2017, observado o roteiro de conferência dos itens 78 e 79, que o caso concreto se amolda aos termos desta manifestação, e que a minuta contratual respectiva adota a redação da Cláusula Sétima recomendada no item 61, ou equivalente que atenda aos pressupostos indicados nos itens 27 a 36, 42 a 45 e 46 a 52. A aplicação das orientações eleitorais constantes dos itens 83 a 85 e 95 não depende da adoção da redação contratual prevista no item 61, por decorrer diretamente do art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 1997.

74. A atestação de que trata o item anterior não dispensa, em nenhuma hipótese, a instrução específica de cada processo individual quanto aos demais requisitos de contratação já disciplinados pelo Parecer Referencial n. 00002/2023/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU, notadamente a comprovação de regularidade fiscal do ente estadual perante o Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias, a certificação de disponibilidade orçamentária, a comprovação da tempestividade da adesão e a documentação dos representantes legais das entidades contratantes.

75. No que se refere especificamente à inclusão da prerrogativa de rescisão examinada neste parecer, a presente manifestação não alcança os contratos já assinados no âmbito do Terceiro Ciclo do PROGESTÃO, cuja eventual adequação ao mecanismo aqui recomendado dependeria de termo aditivo bilateral, mediante concordância do respectivo ente federativo, matéria que escapa ao objeto deste parecer. A inclusão unilateral da prerrogativa em contratos já em vigor alteraria a matriz jurídica e temporal originalmente pactuada, razão pela qual não pode ser imposta retroativamente. Essa limitação não se aplica às orientações relativas às restrições eleitorais incidentes sobre as transferências de recursos, constantes dos itens 83 a 85 e 95, que deverão ser observadas independentemente da data de celebração do contrato.

76. Esclareço, para que não se extraia desta manifestação alcance superior ao pretendido, que o presente parecer referencial não resolve, previamente e em abstrato, entre outras, as seguintes questões, que deverão ser enfrentadas, caso surjam, à luz das circunstâncias concretas de cada caso, e mediante nova provocação desta Procuradoria caso subsista dúvida jurídica: a decisão concreta de rescindir determinado contrato, cuja motivação específica deve observar o item 42; o conteúdo mínimo dessa motivação em cada caso; controvérsias sobre metas em execução na data da comunicação de rescisão; os efeitos financeiros de certificações parcialmente concluídas; a alteração de contratos já assinados; eventual pedido de indenização ou recomposição formulado pelo ente estadual; controvérsias específicas relativas à contagem de prazos e eventual alteração superveniente da Resolução ANA nº 135, de 2022.

77. Registro, por fim, que esta manifestação permanece válida enquanto não sobrevier alteração na redação da Cláusula Sétima da minuta padrão distinta da recomendada no item 61, ou modificação relevante do regime jurídico do Programa que afete as premissas aqui fixadas, casos em que caberá à área técnica provocar nova manifestação desta Procuradoria, na forma do item 47 do Parecer Referencial n. 00002/2023/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU.

j) Roteiro de conferência para utilização do parecer referencial.

78. Recomendo, por fim, para uso operacional deste parecer referencial pelas unidades técnicas, a adoção do seguinte roteiro mínimo de conferência, a ser observado em cada processo de contratação antes da atestação de que trata o item 73.

79. A unidade técnica deverá atestar, cumulativamente, que, i) trata-se de contratação do Terceiro Ciclo do PROGESTÃO ainda não assinada; ii) a minuta contratual adota a redação da Cláusula Sétima recomendada no item 61, ou equivalente que atenda aos pressupostos dos itens 27 a 36, 42 a 45 e 46 a 52; iii) os marcos de exercício da prerrogativa de rescisão de que trata o subitem 7.2 coincidem com os períodos de execução e certificação de metas definidos nos respectivos Anexos III a V; iv) o termo final da vigência permanece compatível com o cronograma da última parcela certificável; v) não há execução financeira retroativa a período anterior à assinatura do contrato; vi) a motivação da adoção do mecanismo, referida no item 40, encontra-se juntada aos autos; vii) foi preservada, sem alteração, a redação do art. 3º, § 5º, da Resolução ANA nº 135, de 2022, relativa à suspensão ou rescisão por insuficiência orçamentária; viii) não há peculiaridade do ente federativo que recomende análise individualizada; ix) os demais requisitos de instrução processual do Parecer Referencial n. 00002/2023/PFE-ANA/PFEANA/PGF/AGU foram cumpridos; x) eventual alteração de redação em relação ao item 61 não modifica os pressupostos jurídicos essenciais fixados nesta manifestação; e no período eleitoral, foram observadas as restrições às transferências voluntárias de recursos indicadas nos itens 83 a 85 e 95 deste parecer.

k) Pontos de instrução processual remanescentes.

80. Independentemente da questão relativa à Cláusula Sétima, verifiquei, no exame dos autos, pontos de instrução processual que recomendo sejam sanados antes da assinatura de qualquer dos contratos, sem que constituam, em nenhum dos casos, óbice à continuidade da contratação.

81. A minuta do contrato constante do processo nº 02501.003292/2024-01, referente a Minas Gerais, contém, no subitem 3.1.2.3 de sua Cláusula Terceira, referência ao ciclo 2025 a 2029, quando o correto, à luz do início da vigência em 2026, seria o ciclo 2026 a 2030, tal como já reconhecido pela própria área técnica na Nota Técnica nº 25/2026/COAPP/SAS-SEI, e como já incorporado, verifico, nas minutas mais recentes referentes ao Pará, a Roraima e a Santa Catarina. Recomendo que a área técnica confirme a efetiva correção desse subitem na minuta final referente a Minas Gerais antes da assinatura.

82. O Anexo I da minuta do contrato referente a Minas Gerais, tal como constante do Documento SEI nº 0204986, mantém, no subitem 3.3.4, a redação do Fator de Redução no patamar de até quinze por cento, quando a própria Nota Técnica nº 25/2026/COAPP/SAS-SEI, corroborada pela Nota Técnica nº 37/2026/COAPP/SAS-SEI, já esclarece que esse fator passou a ser de até sete inteiros e cinco décimos por cento, com dois inteiros e cinco décimos por cento para cada um dos três critérios ali referidos. Recomendo que a área técnica confirme, antes da assinatura, a efetiva atualização desse percentual em todas as minutas abrangidas por este parecer.

l) Restrições às transferências voluntárias de recursos durante o período eleitoral.

83. Considerando que os Contratos PROGESTÃO III veiculam transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal, recomenda-se que a área técnica e as unidades responsáveis pela execução orçamentária e financeira se abstenham de realizar transferências de recursos durante os três meses que antecedem o pleito eleitoral, nos termos do art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 1997, salvo se demonstrada, de forma expressa e previamente documentada nos autos, a incidência de alguma das exceções previstas no próprio dispositivo legal.

84. A celebração do contrato durante o período de defeso eleitoral não se confunde com a efetiva transferência financeira e não é, por si só, alcançada pela proibição, devendo a liberação dos recursos permanecer sobrestada até o encerramento do período de restrição eleitoral.

85. Essa orientação encontra respaldo em parecer emitido por esta Procuradoria Federal Especializada no Processo nº 02501.000612/2014-91, que examinou especificamente as restrições eleitorais aplicáveis ao PROGESTÃO e concluiu pela possibilidade de celebração do contrato, com o sobrestamento do empenho e da transferência de recursos durante o período vedado, com fundamento na Nota AGU/MC nº 06/2006, bem como no Parecer nº 00002/2024/CNDE/CGU/AGU, NUP 00400.000545/2024-99, emitido pela Câmara Nacional de Direito Eleitoral, da Consultoria Geral da União - CNDE/CGU/AGU, que reafirmou a incidência objetiva da vedação em todos os pleitos eleitorais e em relação às transferências da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

IV - CONCLUSÃO

86. Ante o exposto, e desde que a unidade assessorada ateste, de forma expressa e em cada processo administrativo, que o caso respectivo se amolda à presente manifestação jurídica referencial, observado o roteiro de conferência dos itens 78 e 79, concluo pela juridicidade, em tese, da inclusão, na minuta padrão do Contrato PROGESTÃO III, de prerrogativa de rescisão em favor da Diretoria Colegiada da ANA, exercitável no curso de cada período anual de execução de metas, na forma fixada nos itens 27 a 36 deste parecer.

87. Concluo, especificamente quanto ao alcance da remissão contida no art. 3º, § 3º, da Resolução ANA nº 135, de 2022, que a Lei nº 14.133, de 2021, incide sobre o Contrato PROGESTÃO III, e que a prerrogativa de rescisão ora examinada não institui causa extintiva autônoma ou externa ao regime legal, mas disciplina, em marcos anuais compatíveis com o ciclo de metas do Programa, o exercício da hipótese legal de extinção por razões de interesse público prevista no art. 137, inciso VIII, daquele diploma, hipótese estruturalmente compatível com instrumento de fomento federativo qualificado, quanto ao ato de disposição patrimonial, como doação modal, na forma dos itens 27 a 32, sem prejuízo das demais hipóteses de extinção contratual aplicáveis em caso de inadimplemento do ente estadual, examinadas no item 28, e sem prejuízo da exigência de motivação concreta e específica, vinculada à competência regulamentar da ANA e às finalidades do Programa, na forma dos itens 31, 35 e 42.

88. Concluo, quanto ao risco de caracterização como prorrogação tácita, que esse vício não se verifica na redação recomendada no item 61, porquanto nela a vigência contratual é fixada de forma unitária e definitiva desde a celebração original do Contrato, não havendo evento de prorrogação a formalizar, ao passo que a rescisão antecipada, quando exercida, segue regime formal próprio, estranho à exigência de termo aditivo, na forma dos itens 46 a 51.

89. Concluo, contudo, que a redação originalmente apresentada pela área técnica para o subitem 7.2 da Cláusula Sétima, reproduzida no item 53, expõe o Contrato ao risco de caracterização como prorrogação tácita, não implementa tecnicamente o mecanismo de flexibilidade pretendido pela Diretoria e apresenta os demais problemas indicados nos itens 53 a 58.

90. Recomendo, em consequência, na forma do item 61 deste parecer, ou redação equivalente que atenda aos pressupostos indicados nos itens 27 a 36, 42 a 45 e 46 a 52, a substituição integral da Cláusula Sétima da minuta padrão, atribuindo-se exclusivamente à Diretoria Colegiada da ANA a titularidade da prerrogativa de rescisão, na forma dos itens 63 e 66, e assegurando-se à ENTIDADE ESTADUAL oportunidade de manifestação prévia, na forma do item 64 e do subitem 7.3.

91. Recomendo, ainda, que a área técnica consolide, em documento próprio, a motivação fática e orçamentária da alteração do modelo contratual, na forma do item 40, sem prejuízo da motivação concreta e específica que cada futura deliberação de rescisão exigirá, na forma dos itens 42 e 65.

92. Recomendo, no mesmo sentido, que a deliberação da Diretoria Colegiada que eventualmente exercer a prerrogativa de rescisão seja formalizada em despacho ou ato equivalente, e que seus efeitos sejam documentados em termo de rescisão ou instrumento equivalente, na forma do item 52.

93. Recomendo, sem adentrar a conveniência ou a oportunidade da escolha, que a área técnica avalie a conveniência de refletir o novo parâmetro de rescisão vinculada aos períodos anuais de execução e certificação de metas também em alteração da Resolução ANA nº 135, de 2022, ou em ato normativo complementar, na forma dos itens 68 a 70, sem que a ausência dessa alteração comprometa, por si só, a legalidade da solução contratual, na forma do item 71.

94. Recomendo, por fim, que sejam sanados, antes da assinatura de qualquer dos contratos abrangidos por este parecer, os pontos de instrução processual indicados nos itens 81 e 82, referentes à atualização do subitem 3.1.2.3 e do Fator de Redução constante do Anexo I da minuta relativa a Minas Gerais.

95. Recomendo, ainda, em conformidade com o parecer proferido no Processo nº 02501.000612/2014-91, com a Nota AGU/MC nº 06/2006 e com o Parecer nº 00002/2024/CNDE/CGU/AGU, NUP 00400.000545/2024-99, que não sejam realizadas transferências de recursos decorrentes dos Contratos PROGESTÃO III durante os três meses que antecedem o pleito eleitoral, ressalvadas exclusivamente as hipóteses previstas no art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 1997, cuja configuração deverá ser previamente demonstrada e documentada nos autos, sem prejuízo da possibilidade de celebração do instrumento contratual, desde que a efetiva liberação dos recursos permaneça sobrestada até o encerramento do período de restrição eleitoral.

96. A presente manifestação constitui parecer referencial, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e da Portaria PGF nº 262, de 2017, aplicável aos processos nº 02501.003292/2024-01, nº 02501.003293/2024-47, nº 02501.003294/2024-91 e nº 02501.003359/2024-07, e, mediante a atestação de que trata o item 73, a qualquer outro processo de

contratação do Terceiro Ciclo do PROGESTÃO, presente ou futuro, que verse sobre idêntica questão jurídica. Quanto à inclusão da prerrogativa contratual de rescisão, não alcança os contratos já assinados nem as questões relacionadas no item 76, na forma dos itens 72 a 77, sem prejuízo da aplicação das orientações eleitorais constantes dos itens 83 a 85 e 95 às transferências decorrentes de contratos já celebrados.

97. Recomendo a adoção, pelas unidades técnicas, do roteiro de conferência indicado nos itens 78 e 79, como condição de utilização do presente parecer referencial em cada processo individual.

98. Recomendo a posterior juntada desta manifestação aos processos nº 02501.003292/2024-01, nº 02501.003293/2024-47, nº 02501.003294/2024-91 e nº 02501.003359/2024-07, e aos demais processos de contratação do Terceiro Ciclo do PROGESTÃO em que se verifique idêntica questão jurídica.

99. Registro, por fim, que não há determinação legal a impor a esta Procuradoria a fiscalização posterior do cumprimento das recomendações ora exaradas, nos termos do Enunciado da Boa Prática de Consultoria da AGU nº 05, aprovado pela Portaria Conjunta AGU nº 01, de 2 de dezembro de 2016, segundo o qual, ao órgão jurídico que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

É o parecer.

Brasília, 28 de julho de 2026.

PAULO AILTON DA SILVA QUEIROZ JUNIOR
Procurador Federal
Coordenador de Assuntos Regulatórios e Finalísticos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02501003292202401 e da chave de acesso 2ac7fe29

Documento assinado eletronicamente por PAULO AÍLTON DA SILVA QUEIROZ JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3308243262 e chave de acesso 2ac7fe29 no endereço eletrônico https://supersapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO AÍLTON DA SILVA QUEIROZ JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 31-07-2026 12:44. Número de Série: 656350313722711750075088480 75. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.