



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS



**PARECER PGE/PAQ Nº 73/2013**  
**Processo nº 02501.000502/2013-48**

Proposta de Resolução. Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Água – PROGESTÃO. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

Trata-se de processo encaminhado a esta Procuradoria-Geral para pronunciamento sobre proposta de resolução que cria o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Água – PROGESTÃO no âmbito da Agência Nacional de Águas.

2. De acordo com o art. 1º da Resolução *sub examine*, o Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Água – PROGESTÃO objetiva apoiar os Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGREHs, para promover a efetiva articulação e fortalecer a gestão das águas.
3. O referido Programa destinará recursos financeiros desta Agência para os Estados e Distrito Federal, na forma de pagamento pelo alcance de metas definidas por esta Agência juntamente com cada Estado e Distrito Federal. No art. 2º, recomendo que seja substituída a expressão “União”, por “ANA”, e “Unidades da Federação” por “Estados e Distrito Federal”.
4. A fundamentação legal do referido Programa está lastreada no art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que dispõe:

*“Art. 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:*

...



AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS

Doc. 008031/2013

*XVI - prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;*” (g.n.)

5. As diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos pressupõe a articulação e consequente fortalecimento dos órgãos gestores de recursos hídricos estaduais, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997:

*“Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:*

...

*IV - a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;*

*Art. 4º A União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.”*

6. A implementação e efetivo funcionamento dos órgãos gestores estaduais, enquanto órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, é responsabilidade legal do Poder Executivo Federal, a cargo desta Agência Nacional de Águas, nos termos do art. 29 da Lei nº 9.433, de 1997:

*“Art. 29. Na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, compete ao Poder Executivo Federal:*

*I - tomar as providências necessárias à implementação e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;*

...

*Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos:*

...

*IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;”*

7. Desta forma, é inequívoca a atribuição legal desta Agência em fomentar e incentivar, no âmbito dos Estados, a implementação e funcionamento dos seus órgãos gestores de recursos hídricos.

8. A sistemática de transferência de recursos para os Estados que aderirem ao programa enquadra-se na figura jurídica de doação, prevista nos arts. 538 e seguintes do Código Civil:

*“Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.*



*Art. 539. O doador pode fixar prazo ao donatário, para declarar se aceita ou não a liberalidade. Desde que o donatário, ciente do prazo, não faça, dentro dele, a declaração, entender-se-á que aceitou, se a doação não for sujeita a encargo.”*

9. No modelo apresentado, esta Agência pretende doar recursos financeiros aos Estados e Distrito Federal que atenderem metas relacionadas à gestão de recursos hídricos. Trata-se da promessa de celebração de negócio jurídico (doação) sujeita a ocorrência de determinadas condições (metas e disponibilidade orçamentária anual), conforme se extrai do art. 4º, § 2º, da minuta apresentada:

*“Art. 4º O mecanismo financeiro será firmado considerando-se o pagamento por alcance de metas e a adesão voluntária das entidades integrantes dos SEGREHs.*

*§ 1º Os recursos financeiros alocados a cada Contrato de Implementação do Pacto Nacional (Contrato) serão depositados anualmente em conta específica a ele vinculada (Conta).*

*§ 2º Os recursos financeiros alocados a cada Contrato serão calculados proporcionalmente ao cumprimento das metas contratuais, e sua transferência à Conta estará condicionada ao atendimento de obrigações estabelecidas no Contrato e à existência de disponibilidade orçamentária para execução do Programa.”*

10. Recomendo a adequação do *caput* do art. 4º para que passe a constar “*adesão voluntária dos Estados e Distrito Federal*”, em substituição à expressão “*adesão voluntária das entidades integrantes dos SEGREHs*”.

11. No art. 12 da minuta apresentada, verifico que foram definidas obrigações para os Estados e Distrito Federal que aderirem ao Programa. Os recursos transferidos somente poderão ser aplicados em ações de gerenciamento de recursos hídricos e de fortalecimento dos SEGREHs, conforme consta no art. 12, III, “m”. Recomendo que seja inserida uma obrigação expressa aos Estados e Distrito Federal de supervisionar a aplicação dos recursos recebidos, de forma que passe a constar no art. 12, II, “d”:

*“Art. 12. São obrigações dos participantes do PROGESTÃO:*

...

*II – Dos Estados e Distrito Federal:*

...

*c) supervisionar a administração e aplicação dos recursos depositados na Conta, por meio de seus órgãos de controle interno e externo, para que tais recursos sejam aplicados em ações de gerenciamento de recursos hídricos e de fortalecimento dos SEGREHs.”*

A handwritten signature in blue ink, located at the bottom right of the page.



12. Tendo em vista que se trata de doação de recursos financeiros condicionada ao atingimento de metas por parte dos Estados e Distrito Federal, mas que uma vez incorporados ao patrimônio estadual não mais estarão sujeitos à prestação de contas, recomendo a inserção de um parágrafo único no art. 12, nos seguintes termos:

*“Art. 12 ...*

*...*

*Parágrafo único. Os recursos transferidos aos Estados e Distrito Federal no âmbito do Programa PROGESTÃO não estarão sujeitos à prestação de contas junto à ANA.”*

13. A vinculação dos recursos transferidos aos Estados e Distrito Federal para que sejam aplicados somente na gestão de recursos hídricos encontra respaldo no disposto no art. 553 do Código Civil:

*“Art. 553. O donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, caso forem a benefício do doador, de terceiro, ou do interesse geral.”*

14. No que concerne às questões orçamentárias, a efetiva transferência dos recursos para os Estados e Distrito Federal que aderirem ao Programa e atenderem as metas fixadas será condicionada à disponibilidade orçamentária anual e financeira e à comprovação da regularidade fiscal dos órgãos e entidades a serem indicados pelos Estados e Distrito Federal, conforme bem delineado no art. 4, § 2º e 12, II, “h”, da minuta apresentada.

15. Por se tratar de transferência voluntária, o repasse de tais recursos ficará condicionado ao cumprimento do disposto no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conforme consta no art. 11 da minuta apresentada. Recomendo que tal exigência também passe a constar no art. 12, III, “h”, no seguintes termos:

*“Art. 12. São obrigações dos participantes do PROGESTÃO:*

*...*

*III – das Entidades Estaduais:*

*...*

*h) comprovar perante a ANA, anteriormente à contratação, sua situação de regularidade fiscal, cumprimento do disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 e demais requisitos legais necessários à autorização do saque dos recursos financeiros do Programa.”*

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

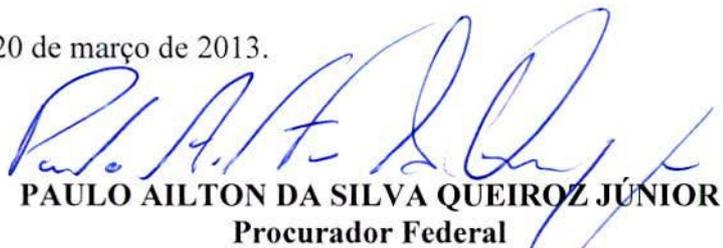


16. Por todo o exposto, opino pela legalidade da proposta, na forma da minuta anexa, já adequada aos padrões técnicos desta Agência.

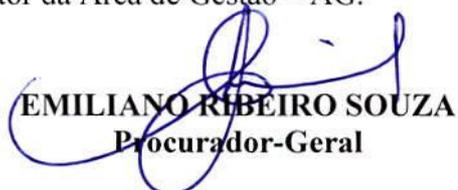
É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 20 de março de 2013.

  
**PAULO AILTON DA SILVA QUEIROZ JÚNIOR**  
Procurador Federal

De acordo. Ao Diretor da Área de Gestão – AG.

  
**EMILIANO RIBEIRO SOUZA**  
Procurador-Geral

A SGE

  
João Gilberto Lotufo Conejo  
Diretor  
Agência Nacional de Águas-ANA