



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS

Setor Policial, Área 5, Quadra 3, Bloco "B", "L" e "M" – CEP 70.610-200 – Brasília-DF

Tel: (61) 2109-5448 – Fax: (61) 2109-5265 – e-mail: procuradoria@ana.gov.br

Parecer nº 258/2017/PF-ANA/PGF/AGU

Documento nº 00000.041786/2017-71

Referência: 02501.001283/2017-48

Proposta para o 2º Ciclo do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – PROGESTÃO. Fortalecimento da gestão de recursos hídricos no Brasil. Continuidade das ações decorrentes da Resolução ANA nº 379, de 21 de março de 2013. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Solicitação de esclarecimentos.

Trata-se de processo encaminhado a esta Procuradoria Federal para pronunciamento sobre proposta para o 2º Ciclo do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Água – PROGESTÃO, como continuidade das ações decorrentes da Resolução nº 379, de 21 de março de 2013, editada pela Agência Nacional de Águas em busca do fortalecimento da gestão de recursos hídricos no Brasil.

2. A Superintendência de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SAS, por intermédio da Nota Técnica nº 11/2017/COAPP/SAS, Documento Próton nº 033321/2017-47, apresentou *"propostas para aprimoramento dos contratos PROGESTÃO bem como a revisão dos valores das parcelas a serem repassados aos estados em função do cumprimento das metas pactuadas no programa, com vistas a dar continuidade ao mesmo num segundo ciclo, observados os dispositivos gerais estabelecidos."*

3. Na referida manifestação técnica, a área responsável apresentou um histórico das ações do Programa PROGESTÃO criado por esta Agência nos termos da Resolução ANA nº 379, de 2013, bem como das avaliações e percepções técnicas das ações decorrentes do Programa, propondo então a realização de um Segundo Ciclo com vistas à melhoria e aprimoramento das ações realizadas:

"8. De maneira geral, constatou-se que o Progestão promoveu melhorias na gestão estadual de recursos hídricos, bem como propiciou a otimização da atuação e articulação da ANA junto aos estados. Um grande avanço verificado ao longo do acompanhamento dos contratos foi, sem dúvida, a organização das instituições para o cumprimento das metas pactuadas e a sistematização dos dados gerados pelos diversos órgãos estaduais. Destacam-se, também os esforços de articulação e os ganhos nas pautas e no quórum das reuniões plenárias, com conseqüente fortalecimento do papel dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs) na gestão estadual.

9. Por outro lado, observou-se importantes desafios a serem enfrentados neste novo ciclo do programa, destacando-se:

– Gargalo das equipes técnicas e administrativas nas instituições integrantes dos sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos (SEGREHs), com grande deficiência no número de profissionais em todos os estados e ausência de servidor do quadro permanente em alguns estados;

- Carência de capacitação em diversos temas afetos aos recursos hídricos;
- Necessidade de incrementar o esforço interno de articulação com outras instituições imposto pelo programa para o cumprimento de diversas metas, tais como, obtenção de dados de cadastro e outorga e de monitoramento da qualidade da água para subsidiar a elaboração do Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, operação da rede de alerta de eventos críticos, produção de boletins das Salas de Situação e atuação em segurança de barragens;
- Necessidade de fortalecer a atuação dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs) na implementação do programa;
- Necessidade de planejar os investimentos a serem prioritariamente realizados pelos órgãos gestores de recursos hídricos visando otimizar os desembolsos dos recursos repassados pelo programa e promover o cumprimento das metas pactuadas.

10. Assim, com base nas pesquisas e avaliações desenvolvidas, nos seminários realizados com os estados e nas diversas reuniões com as UORGs e direção da ANA, foram elaboradas as propostas para o 2º ciclo conforme descrito a seguir."

4. A área técnica responsável propôs um segundo ciclo para o Programa, no qual são estabelecidas metas de cooperação federativa; de gerenciamento dos recursos hídricos em âmbito estadual; e de investimentos estaduais, além de apresentar uma metodologia para a certificação e definição do valor de repasse pelo cumprimento das metas pactuadas, além de informar uma majoração das parcelas anuais do Programa, passando para valores de até um milhão de reais anuais para cada ente federado, para, ao final, concluir:

"CONCLUSÕES

40. O Progestão se apresenta como um dos programas exitosos da ANA, propiciando o fortalecimento dos órgãos gestores estaduais de recursos hídricos e proporcionando maior aproximação da Agência com os estados, criando condições ainda mais favoráveis para a gestão integrada de águas no país.

41. Os órgãos gestores são entes fundamentais na Política Nacional de Recursos Hídricos, uma vez que a Constituição Federal de 1988 definiu, em seus artigos 20 e 26, que as águas são de domínio da União e dos estados e, dessa forma, a gestão compartilhada dos recursos hídricos depende da efetiva gestão nos estados e Distrito Federal.

42. A proposta aqui apresentada busca fortalecer ainda mais os sistemas estaduais de recursos hídricos, na medida em que logrou trazer para as metas do programa ajustes e demandas necessárias e atualizadas a partir de consulta a diversos atores, pactuadas com os órgãos gestores estaduais, além de introduzir o conceito de contrapartida dos estados por meio de metas de investimento em variáveis estratégicas para a gestão de recursos hídricos.

43. Para os nove estados que concluíram o primeiro ciclo do Progestão em 2016 ficam mantidos os Decretos dos Governadores de adesão ao Pacto Nacional pela Gestão das Águas publicados em 2013. Com vistas a dar continuidade ao programa, as entidades coordenadoras devem encaminhar ofício manifestando o devido interesse e, nesta ocasião, apresentar informações referentes ao percentual de desembolso ou empenho dos recursos transferidos até o final do primeiro ciclo (dezembro de 2016).

44. Anexo a esta Nota Técnica seguem o modelo de ofício para adesão ao 2º ciclo, a minuta do novo Contrato Progestão com seus respectivos Anexos e a minuta da Resolução ANA que altera os valores das parcelas do

programa. A minuta do novo contrato também encontra-se anexada a este processo.”

5. Após, o Diretor-Presidente desta Agência encaminhou os autos para análise e manifestação desta Procuradoria Federal, conforme Despacho nº 3/2017/AG-VA, Documento Próton nº 036008/2017-61. É o relatório.

6. A Resolução ANA nº 379, de 2013, aprovou o Regulamento do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – PROGESTÃO, fazendo constar, que o referido Programa foi programado para realizar-se em ciclos quinquenais de proposição e de avaliação de metas:

“Art. 1º O Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas — PROGESTÃO será desenvolvido pela Agência Nacional de Águas — ANA em apoio aos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos — SEGREHs, visando:

I — promover a efetiva articulação entre os processos de gestão das águas e de regulação dos seus usos, conduzidos nas esferas nacional e estadual; e

II — fortalecer o modelo brasileiro de governança das águas, integrado, descentralizado e participativo.

§ 1º As diretrizes gerais, os critérios e os procedimentos operacionais do PROGESTÃO são os constantes desta Resolução.

§ 2º O Programa será desenvolvido em ciclos de proposição e de avaliação de metas com horizonte de 5 (cinco) anos cada.”

7. As metas do Programa PROGESTÃO, regulado pela Resolução ANA nº 379, de 2013, foram assim definidas:

“Art. 2º Para o cumprimento de seus objetivos, o PROGESTÃO aportará recursos orçamentários da ANA, na forma de pagamento pelo alcance de metas acordadas entre a União e as Unidades da Federação, incluindo:

I - metas de desenvolvimento e fortalecimento institucional das entidades estaduais componentes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos — SINGREH, criado pela Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997; e

II - metas de implementação dos instrumentos e das ferramentas de apoio ao gerenciamento de recursos hídricos;”

8. A área técnica responsável, por intermédio da Nota Técnica nº 11/2017/COAPP/SAS, Documento Próton nº 033321/2017-47, propõe a continuidade do Programa PROGESTÃO, em um segundo ciclo quinquenal, conforme as novas metas, metodologia para avaliação e certificação das metas, definição do valor de repasse, além da majoração dos valores de repasse.

9. Recomendo que a área técnica responsável informe nos autos se este Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO mantém as *diretrizes gerais, os critérios e os procedimentos operacionais* definidos na Resolução ANA nº 379, de 2013. Caso haja qualquer alteração, recomendo que a área responsável avalie reeditar a Resolução ANA nº 379, de 2013, em uma nova resolução, com a criação, em separado, deste Segundo Ciclo, para a continuidade das ações do PROGESTÃO, podendo aproveitar o manual operativo e experiências do primeiro ciclo realizado.

10. O art. 2º da Resolução ANA nº 379, de 2013, estabeleceu metas do Programa PROGESTÃO, atreladas ao desenvolvimento e fortalecimento das entidades estaduais componentes do SINGREH, bem como à implementação dos instrumentos e ferramentas de

apoio ao gerenciamento de recursos hídricos. A Nota Técnica nº 11/2017/COAPP/SAS, Documento Próton nº 033321/2017-47, informa que as metas deste Segundo Ciclo estariam relacionadas a metas de cooperação federativa; de gerenciamento dos recursos hídricos em âmbito estadual; e de investimentos estaduais.

11. Por se tratar de uma continuidade do primeiro ciclo, com metas diversas e complementares ao programa inicialmente criado, recomendo que a área técnica avalie a conveniência de reeditar a Resolução ANA, na forma recomendada no item 9 deste pronunciamento jurídico, sem prejuízo do aproveitamento e adaptação do manual operativo, no que couber.

12. Tendo em vista que a proposta de um segundo ciclo do Programa PROGESTÃO depende da eficiência do gasto público no primeiro ciclo realizado, recomendo que a área técnica responsável condicione a participação dos Estados e Distrito Federal neste segundo ciclo a uma comprovação do atendimento do disposto no art. 12, III, "m", que exige a aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo Programa em ações de gerenciamento de recursos hídricos e de fortalecimento do SEGREGH's, mediante a apresentação de atesto formal parte dos Estados e Distrito Federal que demonstrem que a integralidade dos recursos transferidos por esta Agência foram efetivamente destinados para tais ações.

13. A recomendação acima não se confunde com prestação de contas dos recursos transferidos, já que foram repassados sem esta exigência, a título de doação e fomento por parte desta Agência. Contudo, em respeito à eficiência e economicidade exigida na aplicação dos recursos públicos (art. 70, "caput", da Constituição Federal), entendo prudente que esta Agência só insista na transferência de recursos públicos para aqueles que efetivamente atenderam e respeitaram as diretrizes do PROGESTÃO.

14. Recomendo que a área técnica responsável explicithe nos autos as avaliações dos órgãos de controle acerca das ações já realizadas no âmbito do Programa PROGESTÃO, informando se houve ressalvas ou recomendações exaradas pela Auditoria Interna, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União ou Tribunal de Contas da União sobre a economicidade, legalidade ou legitimidade dos atos praticados.

15. A área técnica responsável, por intermédio da Nota Técnica nº 11/2017/COAPP/SAS, Documento Próton nº 033321/2017-47, apresentou um quadro comparativo dos Estados e Distrito Federal sobre a adesão e participação no primeiro ciclo do PROGESTÃO, e concluiu:

"5. Das 27 Unidades da Federação, nove estados adotaram o ano de 2013 como sendo o primeiro e o segundo período de avaliação. Estes estados encerraram assim, o primeiro ciclo do programa em dezembro de 2016.

6. Sob a perspectiva de finalização do 1º ciclo do programa para os primeiros nove estados que aderiram ao Progestão em 2013, a ANA, após constatação de que ainda existe uma grande assimetria entre os entes do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH), principalmente entre os órgãos gestores estaduais de recursos hídricos, decidiu dar continuidade ao programa."

16. Solicito que a área técnica responsável apresente um quadro informando qual o mês de vigência que se encerra cada contrato administrativo celebrado no âmbito do primeiro ciclo do PROGESTÃO, já que, se apenas nove dos vinte e sete entes federados terão seu ciclo encerrado em dezembro de 2016, cabe explicitar quando se encerrarão os demais. Em respeito à segurança jurídica e isonomia federativa, recomendo que a área técnica responsável avalie estabelecer um prazo limite, ou fórmula de cômputo de prazo limite, para a adesão dos Estados e Distrito Federal às propostas de doação de recursos desta Agência.

17. Por exemplo, no quadro apresentado na Nota Técnica nº 11/2017/COAPP/SAS, Documento Próton nº 033321/2017-47, depreende-se que, enquanto a maioria dos Estados e Distrito Federal aderiram ao Programa em 2013, o Estado de São Paulo só o fez em 2015. O Distrito Federal, por sua vez, embora tenha aderido ao Programa em 2013, só veio a assinar o contrato em 2016.

18. Entendo e compreendo que tais variações envolvem questões políticas, de burocracia estadual, de regularidade dos entes federados e suas instituições vinculadas, entre outras dificuldades, mas o orçamento desta Agência não pode ficar eternamente à disposição dos Estados e Distrito Federal, muito menos quando se trata de contratações realizadas em um contexto de transferências voluntárias (embora contratadas sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993), em um incentivo para fortalecimento na gestão de recursos hídricos, que os entes já deveriam fazer por si, mas que esta Agência, em um esforço federativo, busca melhorar e aprimorar.

19. Ao criar um segundo ciclo de programa de repasse de recursos financeiros aos Estados e Distrito Federal mediante o cumprimento de metas, a área responsável deve se certificar da prévia disponibilidade orçamentária para o atendimento da demanda. Na forma apresentada na cláusula quarta da minuta de contrato apresentada, previamente a cada contratação com cada ente federado, esta Agência deverá empenhar a integralidade do valor prometido na contratação, ou certificar que a proposta está prevista no plano plurianual ou informar um método em que a execução do contrato em cada exercício financeiro fica condicionada à prévia certificação da disponibilidade orçamentária correspondente, sob pena de suspensão e/ou extinção do contrato celebrado.

20. Por fim, quanto aos aspectos formais da minuta de resolução, contratos e demais anexos, propõe-se a análise por parte desta Procuradoria Federal após a manifestação técnica sobre os pontos suscitados nos itens anteriores. Solicito que sejam conferidas as digitalizações dos textos apresentados, já que parte dos documentos apresentados pela área responsável estão ilegíveis por conta da sobreposição de letras no texto das minutas apresentadas nos autos. Recomendo que a área técnica responsável disponibilize as minutas submetidas à análise nesta Procuradoria Federal também no Sistema Próton, no campo de "minutas".

21. Por todo o exposto, previamente à manifestação conclusiva sobre a legalidade da proposta apresentada, opino pela restituição dos autos à Superintendência de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SAS para que se manifeste sobre as recomendações exaradas nos itens 9, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19 e 20 deste pronunciamento jurídico.

É o Parecer.

Brasília, 4 de julho de 2017.

(assinado eletronicamente)
PAULO AILTON DA SILVA QUEIROZ JUNIOR
Procurador Federal

De acordo. Encaminhe-se à Superintendência de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SAS.

Brasília, 4 de julho de 2017.

(assinado eletronicamente)
EMILIANO RIBEIRO DE SOUZA
Procurador-Chefe junto à Agência Nacional de Águas