



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 296/2017/PF-ANA/PGF/AGU
Documento nº 00000.046151/2017-61
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. Recomendações.

1. Retornam a esta Procuradoria Federal o processo em epígrafe para a continuidade da análise da proposta para o Segundo 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.

6. Esta Procuradoria Federal emitiu o Parecer nº 258/2017/PF-ANA/PGF/AGU, Documento nº 041786/2017-71, com as seguintes recomendações:

“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 SINGREH'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 explicita 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."

7. A área técnica responsável se pronunciou nos termos da Nota Técnica nº 35/2017/COAPP/SAS, Documento Próton nº 043111/2017-67:

"Itens 9 e 11:

2. A Procuradoria Federal junto à ANA solicita que a área técnica responsável informe nos autos do processo se o 2º ciclo do Progestão mantém as diretrizes gerais, os critérios e os procedimentos operacionais definidos na Resolução ANA nº 379 de 2013 e recomenda que, caso haja qualquer alteração, com metas diversas e complementares ao programa inicial, seja avaliada a reedição da referida Resolução.

3. Ressalta-se que a proposta para o 2º ciclo da Progestão está em consonância com a Resolução ANA nº 379/2017, que aprova o Regulamento do Progestão na forma do seu Anexo I. Esclarecemos que todas as diretrizes gerais, os critérios e os procedimentos operacionais são mantidos no 2º ciclo do programa.

4. As alterações propostas, referentes aos anexos da minuta do novo contrato, buscaram atender ao disposto no § 3º do Art. 7º, Capítulo IV do Anexo I da referida Resolução, a qual prevê que as metas do Progestão deverão ser revisadas, necessariamente, ao final de cada ciclo de 5 (cinco) anos, desde que mantidas as condições previstas no Art. 5º, Capítulo III do Anexo I e observado que as metas do programa deverão constituir Quadro de Metas específico, com horizonte de 5 (cinco) anos, organizado conforme modelo a ser definido pela ANA e anexado ao contrato após anuência e aprovação pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

5. Cabe enfatizar que permanecem válidos os Decretos dos governadores indicando as entidades responsáveis pela coordenação do programa no âmbito dos estados, estando prevista nesta fase a adesão ao segundo ciclo por meio de envio de ofício específico.

6. Desta forma, esta área técnica considera que não há necessidade reeditar uma nova Resolução para o 2º ciclo, uma vez que todos os objetivos e diretrizes do programa se mantêm.

Itens 12 e 13:

7. Recomenda a PF-ANA que a área técnica condicione a participação dos estados e Distrito Federal no 2º ciclo do programa a uma comprovação de que os recursos financeiros transferidos foram aplicados em ações de gerenciamento de recursos hídricos e de fortalecimento dos SEGREGHs, mediante a apresentação de atesto formal por parte dos estados e

Distrito Federal, demonstrando que a integralidade dos recursos financeiros transferidos pela ANA foi efetivamente destinada para tais ações.

8. Para dar continuidade ao programa, a Entidade Estadual indicada pelo Governador do Estado responsável pela coordenação da implementação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, deverá encaminhar à ANA um ofício solicitando a adesão ao 2º ciclo do Progestão. Nesta oportunidade, o estado deverá declarar o desembolso efetuado em ações voltadas ao gerenciamento de recursos hídricos com os recursos financeiros transferidos pelo programa. O modelo de ofício a ser encaminhado às entidades estaduais encontra-se anexado na Nota Técnica nº 11/2017/COAPP/SAS (Doc. nº 033321/2017).

...

11. Desta forma, esta área técnica considera que o envio do Ofício de adesão pelos estados e Distrito Federal ao 2º ciclo do Progestão, declarando os recursos aplicados pela Entidade Estadual, atende ao recomendado pela PF-ANA.

Item 14:

12. Recomenda a PF-ANA que a área técnica explicitie nos autos do processo as avaliações dos órgãos de controle acerca das ações já realizadas no âmbito do 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.

13. Em relação à Auditoria Interna, temos a informar que em abril de 2014, por meio da Comunicação Interna nº 17/2014/AUD-ANA (Doc. nº 010983/2014), foi designado servidor para realizar trabalhos de auditoria no âmbito do Progestão dando seguimento ao planejamento de auditoria na Agência. Posteriormente, a Comunicação Interna nº 28/2014/AUD-ANA (Doc. nº 013454/2014) solicita à Superintendência de Apoio à Gestão (SAG), atual Superintendência de Apoio ao SINGREH (SAS), a remessa de 8 (oito) processos do Progestão para exame da Auditoria Interna. Os processos foram enviados e, após verificação, foram devolvidos à SAS sem qualquer recomendação.

14. Quanto ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União não temos conhecimento de qualquer manifestação formal destas instituições sobre o programa desde a sua implementação em 2013.

...

Itens 16, 17 e 18:

16. Solicita a PF-ANA que a área técnica apresente um quadro informando qual o mês de vigência que se encerra cada contrato administrativo celebrado no âmbito do 1º ciclo do Progestão, considerando que apenas nove entes federados terão seu ciclo encerrado em dezembro de 2016, e recomenda que a área técnica 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. O Quadro 1, a seguir, apresenta os prazos em que os contratos Progestão se encerram. Esta área técnica também considera pertinente impor limite de prazos para adesão dos estados ao novo ciclo, principalmente considerando que o Progestão é um programa indutor da melhoria da gestão dos recursos hídricos e que o cumprimento de metas e compromissos pactuados deve ser um processo contínuo, com conseqüente comprometimento da entidade estadual e dos membros dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

18. Desta forma, esta área técnica propõe que, caso haja interesse, a adesão pelas entidades estaduais ao 2º ciclo do programa seja efetivada em até 9 (nove) meses após o término do 1º ciclo. Caso contrário, fica o programa interrompido nos entes federados que não cumprirem o limite de prazo.

...

Item 19:

19. Recomenda a PF-ANA que a área responsável deve se certificar da prévia disponibilidade orçamentária para o atendimento da demanda.

20. Esclarecemos que, previamente à celebração dos contratos será certificada a disponibilidade orçamentária junto à Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas (SAF) para atender a demanda de cada exercício financeiro. Esclarecemos ainda que a

proposta de continuidade do programa, com os novos valores de repasse propostos, encontra-se prevista no planejamento orçamentário desta UORG para 2018.

Item 20:

21. Recomenda a PF-ANA que a área técnica disponibilize as minutas submetidas à análise da Procuradoria Federal de forma legível e no sistema Próton.

22. Esclarecemos que a minuta do novo Contrato, com seus respectivos Anexos, bem como a minuta da Resolução que altera os valores das parcelas seguem em forma de minuta dinâmica, devidamente anexadas ao processo em questão.

Conclusão

23. Esta área técnica considera que os aspectos levantados pela PF-ANA são de relevante contribuição para o aperfeiçoamento do programa e, desta forma, tem expectativas de que as respostas acima expostas atendam ao solicitado.

24. Na proposta de Resolução dos novos valores de repasse, foram incluídos artigos que definem a regra de adesão ao 2º ciclo, com declaração da forma de utilização dos recursos financeiros repassados até o final do 1º ciclo, e estabelece o limite de prazos para as Entidades Estaduais aderirem ao 2º ciclo do programa.

25. Dessa forma, após resposta aos questionamentos apontados, solicita-se continuidade na análise da proposta do novo Contrato Progestão com seus respectivos Anexos, bem como da minuta da Resolução ANA que altera os valores das parcelas do programa, devidamente anexados ao processo em questão.”

8. Após, os autos retornaram a esta Procuradoria Federal para a continuidade da análise jurídica da proposta. É o relatório.

9. A edição de um novo ciclo de contratações para atender os propósitos do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – PROGESTÃO se mostra suficientemente justificada nos autos pela área técnica responsável. A manutenção das diretrizes, critérios, procedimentos operacionais e escopo do referido Programa justifica a sua continuidade sem a necessidade de se editar uma resolução para criar um novo programa.

10. Todavia, em que pese tratar-se de uma continuidade do Programa PROGESTÃO, para fins de viabilizar o controle dos atos administrativo praticados (de forma que se separe aqueles contratos celebrados no âmbito do Primeiro Ciclo, com este ora proposto Segundo Ciclo), recomendo que a área técnica analise, conforme se proporá a seguir, a conveniência de melhor explicitar suas pretensões na minuta de Resolução proposta. A clareza e transparência das disposições do normativo proposto viabiliza e assegura a futura segurança jurídica das relações jurídicas a serem travadas sob a égide da nova norma.

11. Desta forma, e de logo, recomendo que seja explicitado inicialmente que a Resolução proposta objetiva a criação deste segundo ciclo do Programa PROGESTÃO, com a fixação de sua data de início, data limite para a adesão dos Estados e Distrito Federal, consequências da não adesão tempestiva (exclusão do programa), forma de adesão dos Estados e Distrito Federal ao Programa (preferencialmente com a apresentação de minua de Ofício a ser encaminhado pelos respectivos responsáveis, com a ratificação da adesão já formalizada por Decreto Estadual / Distrital anterior):

“Art. 1º - Fica instituído o Segundo Ciclo do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas - PROGESTÃO, que será regido pela presente Resolução e seus Anexos, e pelas disposições da Resolução ANA nº 379, de 21 de março de 2013, que aprovou o Regulamento do Programa.

Art. 2º - Os Estados e Distrito Federal poderão participar do Segundo Ciclo do PROGESTÃO mediante o encaminhamento de Ofício subscrito pelo respectivo Governador, dirigido ao Presidente da Agência Nacional de Águas, com a manifestação de interesse em participar deste Segundo Ciclo, ratificando a adesão do ente federado ao Programa, conforme Decreto específico de adesão do ente federado ao Programa, editado nos termos do art. 5º, § 1º, do Anexo I da Resolução ANA nº 379, de 2013.

Parágrafo primeiro. O Ofício deverá atestar que os recursos destinados ao Estado pela Agência Nacional de Águas no Primeiro Ciclo do Programa PROGESTÃO foram exclusivamente aplicados em ações de gerenciamento de recursos hídricos e de fortalecimento dos Sistemas

Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SEGREHS que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH.

Parágrafo Segundo. O Estado e Distrito Federal interessados em participar do Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO deverão encaminhar o ofício de que trata o presente artigo no prazo máximo de 09 (nove) meses, contados a partir da data de encerramento da vigência do contrato celebrado para o Primeiro Ciclo.

Parágrafo Terceiro. A adesão intempestiva do Estado ou Distrito Federal ao Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO importará na interrupção do Programa no respectivo ente federado.

12. Também por clareza, transparência, motivação, vinculação ao instrumento convocatório e segurança jurídica, recomendo que seja explicitada na proposta de resolução as condições e termos para a celebração do contrato com a instituição estadual indicada pelo Estado ou Distrito Federal para participar deste segundo ciclo do Programa:

“Art. 3º - Formalizada a participação dos Estados e Distrito Federal no Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO, a ANA celebrará contrato individual (Contrato PROGESTÃO II) com cada uma das entidades estaduais indicadas para a implementação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas, conforme o Decreto específico de adesão do ente federado ao Programa, editado nos termos do art. 5º, § 1º, do Anexo I da Resolução ANA nº 379, de 2013.

Parágrafo Primeiro. O Contrato PROGESTÃO II tem por finalidade transferir recursos financeiros da ANA à ENTIDADE ESTADUAL, no âmbito do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas –PROGESTÃO, na forma de pagamento pelo alcance de metas de gerenciamento de recursos hídricos, mediante o cumprimento das metas de cooperação federativa e de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual.

Parágrafo Segundo. São requisitos para a celebração do Contrato PROGESTÃO II:

I –manifestação formal, da entidade estadual indicada, de interesse em participar do Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO;

II – comprovação do ato de eleição, designação ou nomeação dos respectivos representantes legais da entidade estadual indicada;

III - indicação da conta bancária onde serão depositados os recursos financeiros decorrentes da celebração do contrato; e

IV – comprovação da regularidade fiscal da entidade estadual indicada, mediante consulta ao Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios – CAUC, de que trata a Instrução Normativa nº 02, de 2 de fevereiro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional, ou outra que a substitua.”

Parágrafo Terceiro. O Contrato PROGESTÃO II será regido pelas disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo a sua celebração condicionada à certificação da prévia disponibilidade orçamentária pela Agência Nacional de Águas, acompanhada da emissão da respectiva nota de empenho para o custeio das despesas naquele exercício financeiro.

Parágrafo Quarto. A indicação dos recursos orçamentários e da respectiva nota de empenho para os exercícios financeiros seguintes ao da celebração do contrato será feita por apostilamento.

Parágrafo Quinto. O Contrato PROGESTÃO II poderá ser suspenso por até 120 dias ou rescindido caso não haja disponibilidade orçamentária suficiente para o atendimento das despesas nos exercícios futuros ao da contratação.”

13. Em respeito à transparência e motivação dos atos, recomendo que também passe a constar na proposta de resolução as condições que serão definidas as metas do segundo ciclo do Programa PROGESTÃO:

“Art. 4º - A definição das metas do Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO observará as disposições do art. 7º do Anexo I da Resolução ANA nº 379, de 2013, e deverão incluir, no mínimo, metas de cooperação federativa e de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual.”

14. Quanto à proposta de majoração dos valores a serem desembolsados para este segundo ciclo do Programa PROGESTÃO, considerando a minuta de resolução apresentada nos autos pela

Superintendência responsável, recomendo que a sua recolocação na minuta, de forma que passe a constar com a seguinte redação:

“Art. 5º - Os desembolsos dos recursos orçamentários do PROGESTÃO observarão as condições gerais estabelecidas pela Resolução ANA nº 379, de 2013.

Parágrafo Primeiro. Os valores anuais dos contratos firmados no âmbito do Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO serão de:

I – até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), o valor do primeiro desembolso, sendo R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) condicionados à aprovação do Quadro de Metas pelo respectivo Conselho de Recursos Hídricos do Estado ou do Distrito Federal, ou em sua ausência, pelo órgão estadual que exercer função correlata e, até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), mediante o cumprimento das metas de caráter não cumulativo estabelecidas no Quadro de Metas; e

II – R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), o valor máximo dos desembolsos anuais nos quatro exercícios subsequentes, limitados proporcionalmente ao alcance das metas definidas para o exercício anterior e uma vez atendidos critérios estabelecidos.

Parágrafo Segundo. Para o primeiro desembolso do Segundo Ciclo do PROGESTÃO, a ser realizado pela ANA, será exigida a aprovação do Quadro de Metas pelo Conselho de Recursos Hídricos ou entidade que exercer função correlata, nos termos previstos pela Resolução ANA nº 379, de 21 de março de 2013, e a certificação das metas de caráter não cumulativo correspondentes ao primeiro período de avaliação.

Parágrafo Terceiro. A avaliação das metas de caráter cumulativo no Segundo Ciclo do PROGESTÃO terá repercussão financeira a partir do segundo período de avaliação.

Parágrafo Quarto. A execução anual do Contrato PROGESTÃO II ficará condicionada à disponibilidade orçamentária de cada exercício financeiro, que deverá ser previamente certificada mediante termo de apostilamento próprio, com a emissão e indicação da respectiva nota de empenho.”

15. Por fim, recomendo a inserção de um artigo final com a informação expressa de que este Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO será regido pelo Regulamento do Programa, instituído pelo Anexo I da Resolução ANA nº 379, de 2013:

“Art. 6º - O Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO, bem como suas contratações decorrentes, serão regidas pelas disposições do Regulamento do Programa, definido no Anexo I da Resolução ANA nº 379, de 2013.

Art. 7º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

16. Passo a analisar a minuta de contrato apresentada nos autos. Recomendo que os contratos celebrados sob a égide do Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO sejam intitulados “CONTRATO PROGESTÃO II Nº _____/2017/ANA”. A recomendação objetiva facilitar o controle e compreensão das contratações celebradas por esta Agência no âmbito do referido Programa.

17. Recomendo que a Superintendência responsável adeque a minuta de contrato ao texto proposto no item 14 deste pronunciamento jurídico, de forma que, sob pena de prometer pagamento de prêmio sem prévia dotação orçamentária, seja inserido, na minuta do contrato, em sua cláusula quarta, informação expressa de que a execução do contrato em cada exercício financeiro será condicionada à prévia indicação de disponibilidade orçamentária e emissão de nota de empenho:

“Parágrafo Segundo. A eficácia e execução do presente contrato em cada exercício financeiro ficará suspensa até que se proceda a indicação dos respectivo crédito orçamentário e nota de empenho.

18. Recomendo que passe a constar na parte final da redação da cláusula primeira que a contratação envolve “... cumprimento de metas de cooperação federativa, de gerenciamento dos recursos hídricos em âmbito estadual e de investimentos estaduais.” Recomendo que seja inserida na redação da cláusula terceira referência à Resolução que instituirá o Segundo Ciclo do Programa PROGESTÃO.

19. Em face das normas de responsabilidade fiscal que orientam a atividade administrativa, a Administração Pública não pode assumir obrigações financeiras futuras sem prévia dotação e disponibilidade orçamentária, e ainda, é vedada a realização de despesas sem prévio empenho. Desta

forma, recomendo que passe a constar na redação da cláusula quarta que a execução e a eficácia anual do Contrato PROGESTÃO II ficará suspensa até que seja certificada previamente a disponibilidade orçamentária anual e indicada a respectiva nota de empenho. Recomendo que passe a constar como parágrafo único da Cláusula Terceira, referente às obrigações das partes contratantes:

“Parágrafo único. A execução das atividades estabelecidas no Quadro de Metas para cada período de certificação das metas está condicionada à autorização formal da ANA mediante a emissão da nota de empenho, em cada exercício financeiro.”

20. Pelas razões já apresentadas, em respeito à responsabilidade fiscal, recomendo que passe a constar como parágrafo terceiro na Cláusula Quarta da minuta de contrato:

“Parágrafo Terceiro. A execução e a eficácia anual deste Contrato ficará suspensa até que seja certificada previamente a disponibilidade orçamentária anual e indicada a respectiva nota de empenho.”

21. No parágrafo segundo da cláusula quinta recomendo que passe a constar a referência correta ao Regulamento do PROGESTÃO: “... previstas no art. 5º do Anexo I da Resolução ANA nº 379, de 2013...” Recomendo que a referência ao Anexo da Resolução ANA nº 379, de 2013, também seja corrigida nos demais trechos da Resolução proposta.

22. Em nome da indisponibilidade do interesse público, eficiência e economicidade, recomendo a adequação do parágrafo único da cláusula sexta, para que passe a constar que esta Agência, embora não exija prestação de contas dos recursos transferidos, exige que o ente federativo beneficiado pelo Programa aplique os recursos públicos “exclusivamente em ações de gerenciamento de recursos hídricos e de fortalecimento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos”. Recomendo que passe a constar:

“Parágrafo Primeiro. Os recursos transferidos à ENTIDADE ESTADUAL no âmbito do Programa PROGESTÃO não estarão sujeitos à prestação de contas perante a ANA.

Parágrafo Segundo. Os recursos transferidos à ENTIDADE ESTADUAL no âmbito do Programa PROGESTÃO deverão ser aplicados, exclusivamente, em ações de gerenciamento de recursos hídricos e de fortalecimento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Parágrafo Terceiro. Observado o contraditório e ampla defesa, constatado o descumprimento da obrigação prevista no parágrafo anterior, o ente federativo deverá devolver os recursos aplicados em desconformidade com o Programa, corrigidos pela SELIC, no prazo de trinta dias contados da notificação da ANA, sob pena de rescisão contratual, instauração de Tomada de Contas Especial, inscrição em Dívida Ativa, cobrança administrativa e judicial, sem prejuízo da comunicação do fato aos órgãos de controle estadual.”

23. Por clareza, recomendo que passe a constar, como parágrafos da cláusula décima primeira, referente à comprovação da regularidade fiscal da entidade estadual ao longo da execução contratual:

“Parágrafo Primeiro. A comprovação da regularidade fiscal da ENTIDADE ESTADUAL será realizada mediante consulta ao Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios –CAUC, de que trata a Instrução Normativa nº 02, de 2 de fevereiro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional, ou outra que a substitua.

Parágrafo Segundo. Constatada pendência de regularidade fiscal, o processo de certificação e as transferências dos recursos serão suspensas até a regularização da situação fiscal da ENTIDADE ESTADUAL. O prazo de suspensão não poderá ultrapassar um ano, sob pena de rescisão contratual.”

24. As definições, condições e especificidades dos Anexos I e II do Contrato a ser celebrado, referente às metas de cooperação federativa e de gerenciamento de recursos hídricos em âmbito estadual se inserem na discricionariedade e autonomia técnica dos servidores desta Agência, que devem se pautar pela indisponibilidade do interesse público, eficiência e economicidade na destinação dos recursos públicos, isonomia, e especialmente, atender os preceitos e objetivos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

25. Por todo o exposto, atendidas as recomendações dos itens 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23 deste pronunciamento jurídico, opino pela legalidade da proposta para o Segundo 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.

É o parecer. Restitua-se à Superintendência de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SAS

Brasília, 21 de julho de 2017.

(assinado eletronicamente)
PAULO AILTON DA SILVA QUEIROZ JUNIOR
Procurador-Chefe Substituto junto à Agência Nacional de Águas