



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 60, DE 2026

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 896, de 2026, do Senador Eduardo Braga, que Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para alinhar a aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em saneamento básico com as metas de universalização dos serviços e os objetivos de redução das desigualdades regionais.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senadora Damares Alves
RELATOR: Senador Marcelo Castro

15 de julho de 2026



PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 896, de 2026, do Senador Eduardo Braga, que *altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para alinhar a aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em saneamento básico com as metas de universalização dos serviços e os objetivos de redução das desigualdades regionais.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Assuntos Sociais o Projeto de Lei (PL) nº 896, de 2026, de autoria do Senador Eduardo Braga, que altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com o objetivo de alinhar a aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em saneamento básico com as metas de universalização dos serviços e com os objetivos de redução das desigualdades regionais.

O art. 1º explicita o objeto da proposição, que consiste em promover ajustes nas Leis nº 8.036, de 1990, e nº 11.445, de 2007, para reforçar a vinculação entre o uso dos recursos do FGTS no setor de saneamento básico e as metas nacionais de universalização, bem como os objetivos de diminuição das disparidades regionais de acesso aos serviços.

O art. 2º altera a Lei nº 8.036, de 1990, que dispõe sobre o FGTS. O dispositivo introduz, no art. 5º dessa lei, o § 11, para determinar que, no estabelecimento das diretrizes e dos programas de alocação de recursos do FGTS em saneamento básico, o Conselho Curador priorize o cumprimento das metas nacionais de universalização e a redução das desigualdades regionais.

No art. 9º da mesma lei, o projeto acrescenta os §§ 18 a 23.

O § 18 estabelece que a aplicação de recursos do FGTS em saneamento básico siga diretrizes que promovem a ampliação do acesso da população aos serviços, consideradas as metas nacionais de universalização e o objetivo de redução das desigualdades regionais.

O § 19 fixa critérios mínimos de elegibilidade e priorização para assegurar: compatibilidade do empreendimento com plano de saneamento básico vigente ou instrumento regional equivalente; demonstração da viabilidade técnico-operacional e econômico-financeira do projeto financiado; capacidade institucional e operacional do prestador responsável pela execução e operação dos serviços; sustentabilidade da prestação dos serviços ao longo do período de financiamento; e contribuição do investimento para o alcance das metas de universalização dos serviços de saneamento básico.

O § 20 do art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990, proposto no projeto de lei, determina que as decisões relativas à priorização e à alocação de recursos observem, quando disponíveis, informações provenientes do monitoramento e da avaliação de resultados dos investimentos em saneamento básico previstos na legislação setorial.

O § 21 prevê que a definição dos parâmetros técnicos, das metodologias de avaliação e dos procedimentos de priorização observe regulamentação do Conselho Curador do FGTS e do gestor da aplicação.

O § 22 faculta que, na definição das diretrizes de aplicação de recursos do FGTS em saneamento básico, sejam considerados critérios destinados a ampliar o atendimento a unidades da Federação com maiores *déficits* de acesso aos serviços, observadas a sustentabilidade financeira das operações e a preservação do patrimônio do Fundo.

Por fim, o § 23 autoriza que as aplicações em saneamento básico contemplem projetos destinados à implementação do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas, de que tratam os arts. 11 a 16 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, mediante financiamento aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos consórcios públicos.

O art. 3º do Projeto de Lei altera a Lei nº 11.445, de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

No art. 48, o PL nº 896, de 2026, introduz novo § 2º para prever que, observados os requisitos de viabilidade e sustentabilidade operacional, a União possa adotar, na alocação de recursos da União, de fundos públicos federais ou de financiamentos por eles lastreados, critérios de priorização que considerem o *déficit* de atendimento da população, os indicadores socioeconômicos, a capacidade institucional dos titulares e dos prestadores dos serviços e a necessidade de redução de desigualdades regionais no acesso ao saneamento básico.

O projeto inclui, ainda, o art. 52-A, que determina que os investimentos em saneamento básico realizados com recursos da União, de fundos públicos federais ou de financiamentos por eles lastreados devam ser objeto de monitoramento e avaliação periódica orientados a resultados. O § 1º desse artigo elenca indicadores de desempenho relacionados, entre outros aspectos, à ampliação do acesso da população aos serviços, à continuidade e à qualidade da prestação, à eficiência operacional dos sistemas implantados, à efetiva entrada em operação das infraestruturas financiadas e à contribuição para o alcance das metas de universalização. O § 2º atribui ao monitoramento caráter informativo e orientador do aperfeiçoamento das políticas públicas e da priorização de investimentos futuros.

O art. 4º do projeto dispõe que a futura lei entra em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor destaca que o saneamento básico constitui condição indispensável para a promoção da saúde pública, da qualidade ambiental, da produtividade e da inclusão social, e argumenta que persistem desigualdades significativas entre as regiões brasileiras quanto ao acesso aos serviços, com especial gravidade nas Regiões Norte e Nordeste.

São destacados os achados de auditoria do Tribunal de Contas da União, em especial o Acórdão nº 270/2026, que apontam descompasso entre o planejamento setorial e a priorização de investimentos com recursos do FGTS, inclusive com concentração de execução orçamentária na Região Sudeste em detrimento das Regiões Norte e Nordeste. Sustenta que a proposição busca reforçar, em nível legal, diretrizes que aproximam a política de financiamento do FGTS e de outros fundos federais das metas de universalização do saneamento básico e dos objetivos de redução das desigualdades regionais, sem

alterar a natureza do Fundo, sua governança ou os mecanismos técnicos de decisão. Ressalta, ainda, a importância do monitoramento e da avaliação orientados a resultados, bem como a possibilidade de apoio, com recursos do FGTS, a iniciativas do Programa Cisternas, reconhecido por sua efetividade na promoção da segurança hídrica em áreas rurais vulneráveis.

O PL nº 896, de 2026, foi distribuído às Comissões de Assuntos Sociais (CAS), de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e, em decisão terminativa, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Não houve apresentação de emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Assuntos Sociais pronunciar-se sobre o Projeto de Lei nº 896, de 2026, em razão de seu objeto relacionar-se diretamente à política de saneamento básico, à promoção da saúde pública e à redução de desigualdades sociais e regionais, matérias inseridas no âmbito de atuação desta Comissão, nos termos do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal.

Quanto aos aspectos de constitucionalidade formal, a proposição insere-se na competência legislativa da União para dispor sobre diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico, e sobre finanças públicas e política de crédito, nos termos dos arts. 21, XX, 23, IX, 24, I e II, e 48, IV, da Constituição Federal. A iniciativa parlamentar mostra-se adequada, por não versar sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Presidente da República, à luz do art. 61, § 1º, da Constituição. Não se identificam vícios de constitucionalidade material, uma vez que o projeto busca fortalecer a efetividade de políticas públicas de saneamento básico, em consonância com as competências comuns dos entes federados para promover a melhoria das condições de saneamento e combater as causas da pobreza e da marginalização, previstas no art. 23, IX e X, da Constituição.

No mérito, a proposição responde a diagnóstico consistente de baixa execução dos recursos do FGTS destinados ao saneamento básico, com especial prejuízo às Regiões Norte e Nordeste, que concentram os maiores *déficits* de cobertura e piores indicadores de acesso. A proposição reforça o papel do FGTS como instrumento de financiamento de longo prazo para o setor, ao explicitar, em nível legal, diretrizes que orientam a alocação de recursos para o cumprimento das metas de universalização e para a redução das

desigualdades regionais. Ao mesmo tempo, preserva a governança do Fundo e a competência técnica do Conselho Curador e do gestor da aplicação para detalhar parâmetros, metodologias e procedimentos operacionais.

As alterações propostas na Lei nº 8.036, de 1990, caminham na direção correta ao vincular a aplicação de recursos do FGTS em saneamento básico às metas nacionais de universalização, à ampliação do acesso da população aos serviços e à sustentabilidade dos empreendimentos financiados. Os critérios mínimos de elegibilidade e priorização previstos no novo § 19 do art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990, reforçam exigências que a experiência setorial demonstra como determinantes para o sucesso dos investimentos: compatibilidade com o planejamento de saneamento básico, viabilidade técnico-operacional e econômico-financeira, capacidade institucional do prestador e sustentabilidade da prestação ao longo do período de financiamento. Esses parâmetros contribuem para maior racionalidade na seleção de projetos, para a redução de riscos de inadimplência e para a efetiva entrada em operação das infraestruturas apoiadas.

Cumprе salientar, contudo, que a redação originalmente proposta para o novo § 11 do art. 5º da Lei nº 8.036, de 1990, pode gerar dificuldades interpretativas em face do atual § 4º do art. 9º da mesma lei, que já trata da priorização de projetos de saneamento básico, com ênfase na complementaridade com programas habitacionais. A coexistência de comandos dispersos, com redações parcialmente sobrepostas, tende a reduzir a clareza normativa e a abrir espaço para controvérsias quanto à hierarquia entre critérios de priorização. Dessa forma, mostra-se mais adequado consolidar, em um único dispositivo, os requisitos de priorização dos investimentos em saneamento básico, de modo a harmonizar a orientação para metas de universalização e redução de desigualdades regionais com a diretriz de complementaridade com programas habitacionais.

Por conseguinte, revela-se conveniente substituir a solução de criação de um novo § 11 no art. 5º da Lei nº 8.036, de 1990, por emenda que concentre, no § 4º do art. 9º dessa lei, a disciplina dos critérios de priorização. Nessa linha, os investimentos em saneamento básico passam a ser priorizados em função do cumprimento das metas nacionais de universalização, da redução das desigualdades regionais e da complementaridade com programas habitacionais. Essa técnica legislativa evita duplicidade de comandos, reforça a coerência interna da lei e oferece orientação mais clara ao Conselho Curador do FGTS.

Ainda no âmbito da Lei nº 8.036, de 1990, o novo § 22 do art. 9º, ao prever que, na definição das diretrizes de aplicação de recursos do FGTS em saneamento básico, “poderão ser considerados” critérios destinados a ampliar o atendimento a unidades da Federação com maiores *déficits* de acesso, assume natureza meramente autorizativa. Tal formulação reduz a força normativa do dispositivo e pode fragilizar o objetivo central de enfrentar as desigualdades regionais de acesso ao saneamento básico. Assim sendo, mostra-se recomendável afastar o caráter autorizativo, de modo a afirmar que a alocação de recursos em saneamento básico deve observar critérios de priorização que considerem, entre outros aspectos, a situação das unidades da Federação com maiores *déficits* de acesso, sempre resguardadas a sustentabilidade financeira das operações e a preservação do patrimônio do Fundo.

Quanto ao novo § 23 do art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990, a intenção de explicitar a possibilidade de financiamento, com recursos do FGTS, de projetos do Programa Cisternas e de outras tecnologias sociais de acesso à água em áreas de vulnerabilidade hídrica é meritória. O Programa Cisternas constitui instrumento relevante para a promoção da segurança hídrica, da saúde pública e da adaptação a eventos climáticos extremos em regiões como o Semiárido e a Amazônia. Todavia, a redação que afirma que as aplicações em saneamento básico “poderão contemplar” tais projetos também assume feição autorizativa e não define, com precisão, o lugar dessas iniciativas no universo de operações do Fundo.

Dessa forma, mostra-se mais adequado transformar o dispositivo em regra de elegibilidade, e não em comando genérico de autorização ou em obrigação de alocação. Ao explicitar que projetos destinados à implementação do Programa Cisternas são elegíveis à aplicação de recursos do FGTS em saneamento básico, nos termos da regulamentação do Conselho Curador e do gestor da aplicação, assegura-se que tais iniciativas podem disputar recursos em igualdade de condições com outros projetos, desde que atendam aos requisitos técnicos, operacionais e econômico-financeiros aplicáveis, sem engessar a gestão do Fundo nem impor vinculação automática de recursos.

No que se refere às alterações propostas na Lei nº 11.445, de 2007, a inclusão do novo § 2º no art. 48, ao dispor que a União “poderá adotar” determinados critérios de priorização na alocação de recursos federais e de financiamentos por eles lastreados, incorre igualmente em formulação autorizativa. Considerando o entendimento consolidado de que normas meramente autorizativas não agregam conteúdo normativo efetivo e podem ser reputadas inadequadas sob a ótica da boa técnica legislativa, impõe-se o

aperfeiçoamento da redação. A solução mais adequada consiste em estabelecer que a alocação de recursos da União, de fundos públicos federais ou de financiamentos por eles lastreados atende a critérios de priorização que considerem, entre outros aspectos, o *déficit* de atendimento da população, os indicadores socioeconômicos, a capacidade institucional dos titulares e prestadores dos serviços e a necessidade de redução das desigualdades regionais no acesso ao saneamento básico.

Essa formulação preserva a competência do Poder Executivo para regulamentar procedimentos, definir metodologias de avaliação e operacionalizar a política pública, ao mesmo tempo em que confere densidade normativa à diretriz de priorização de investimentos em função de *déficits* de atendimento, vulnerabilidade socioeconômica e desigualdades regionais. Ademais, alinha-se ao objetivo constitucional de reduzir disparidades regionais e sociais, previsto no art. 43 da Constituição, e reforça a coerência entre a política federal de saneamento básico e a política de desenvolvimento regional.

Por fim, quanto ao novo art. 52-A da Lei nº 11.445, de 2007, que institui o monitoramento e a avaliação periódica orientados a resultados dos investimentos em saneamento básico realizados com recursos da União, trata-se de mecanismo setorial de gestão, voltado a aferir, com base em indicadores de desempenho, a contribuição efetiva dos investimentos para a ampliação do acesso, a continuidade e a qualidade dos serviços, a eficiência operacional dos sistemas implantados, a entrada em operação das infraestruturas financiadas e o cumprimento das metas de universalização.

Dessa forma, o monitoramento proposto complementa, no plano da política pública de saneamento básico, as funções de avaliação de políticas públicas previstas nos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Constituição Federal. Ao produzir informações sistemáticas sobre resultados e impactos, o dispositivo fortalece a racionalidade das decisões de alocação de recursos, contribui para a eficiência e a efetividade do gasto público e oferece insumos relevantes para o próprio controle externo e interno.

Em síntese, o PL nº 896, de 2026, mostra-se meritório ao buscar alinhar a aplicação de recursos do FGTS e de outros instrumentos federais de financiamento às metas de universalização do saneamento básico e à redução das desigualdades regionais, bem como ao reforçar critérios de elegibilidade, priorização e monitoramento orientado a resultados. Os ajustes propostos eliminam sobreposições normativas, afastam o caráter meramente autorizativo de determinados dispositivos e qualificam a disciplina da elegibilidade de

projetos do Programa Cisternas, a fim de que a proposição passe a apresentar maior clareza, densidade normativa e aderência à boa técnica legislativa.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 896, de 2026, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 - CAS

Suprima-se o § 11 do art. 5º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei nº 896, de 2026.

EMENDA Nº 2 - CAS

Dê-se ao § 4º do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei nº 896, de 2026, a seguinte redação:

“Art. 9º.....
.....

§ 4º No estabelecimento das diretrizes e dos programas de alocação de recursos do FGTS em saneamento básico, o Conselho Curador priorizará:

- I – a complementaridade aos programas habitacionais;
- II – o cumprimento das metas nacionais de universalização; e
- III – a redução das desigualdades regionais.

.....”

EMENDA Nº 3 - CAS

Dê-se ao § 22 do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei nº 896, de 2026, a seguinte redação:

“Art. 9º.....
.....

§ 22. Na definição das diretrizes de aplicação de recursos do FGTS em saneamento básico, a alocação de recursos atenderá a critérios de priorização que considerem, entre outros aspectos, a

ampliação do atendimento a unidades da Federação com maiores *déficits* de acesso aos serviços, observadas a sustentabilidade financeira das operações e a preservação do patrimônio do Fundo.”

EMENDA Nº 4 - CAS

Dê-se ao § 23 do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei nº 896, de 2026, a seguinte redação:

“**Art. 9º**

.....

§ 23. Nos termos da regulamentação do Conselho Curador do FGTS e do gestor da aplicação, projetos destinados à implementação do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas, de que tratam os arts. 11 a 16 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, são elegíveis à aplicação de recursos do FGTS em saneamento básico, mediante financiamento aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos consórcios públicos.”

EMENDA Nº 5 - CAS

Dê-se ao § 2º do art. 48 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, nos termos do art. 3º do Projeto de Lei nº 896, de 2026, a seguinte redação:

“**Art. 48**.....

.....

§ 2º Observados os requisitos de viabilidade e sustentabilidade operacional, a alocação de recursos da União, de fundos públicos federais ou de financiamentos por eles lastreados atenderá a critérios de priorização que considerem, entre outros aspectos:

- I – o déficit de atendimento da população;
- II – os indicadores socioeconômicos;
- III – a capacidade institucional dos titulares e dos prestadores dos serviços; e
- IV – a necessidade de redução de desigualdades regionais no acesso ao saneamento básico.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****44ª, Extraordinária - Semipresencial****Comissão de Assuntos Sociais**

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTE	
MARCELO CASTRO	PRESENTE	1. RENAN CALHEIROS	
EDUARDO BRAGA		2. VAGO	
EFRAIM FILHO		3. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
JAYME CAMPOS	PRESENTE	4. SORAYA THRONICKE	
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	5. STYVENSON VALENTIM	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	6. FERNANDO DUEIRE	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
JUSSARA LIMA	PRESENTE	1. OTTO ALENCAR	
MARA GABRILLI		2. ANGELO CORONEL	
ZENAIDE MAIA	PRESENTE	3. LUCAS BARRETO	PRESENTE
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	4. NELSON TRAD	PRESENTE
FLÁVIO ARNS	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO, AVANTE)			
TITULARES		SUPLENTE	
DRA. EUDÓCIA	PRESENTE	1. ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	2. ROGERIO MARINHO	
ROMÁRIO	PRESENTE	3. MAGNO MALTA	
WILDER MORAIS	PRESENTE	4. JAIME BAGATTOLI	PRESENTE

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	1. PAULO PAIM	
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	2. TERESA LEITÃO	PRESENTE
ANA PAULA LOBATO		3. LEILA BARROS	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE	1. ALAN RICK	PRESENTE
DR. HIRAN	PRESENTE	2. ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE
ROBERTA ACIOLY	PRESENTE	3. DAMARES ALVES	PRESENTE

Não Membros Presentes

VANDERLAN CARDOSO
IZALCI LUCAS

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 896/2026)

NA 44ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR MARCELO CASTRO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAS, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS Nº 1-CAS A 5-CAS.

15 de julho de 2026

Senadora Damares Alves

Presidiu a reunião da Comissão de Assuntos Sociais