

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 - 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 - 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 - 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 - 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 - 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