



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DAS CIDADES
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS FINALÍSTICOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034- 5979 -
CONJUR.MCID@MDR.GOV.BR

PARECER n. 00190/2023/CONJUR-MCID/CGU/AGU

NUP: 80000.008213/2023-13

INTERESSADO (A): SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

ASSUNTO: PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO

EMENTA: I. ADMINISTRATIVO. II. CONSULTA ADMINISTRATIVA ACERCA DA APLICABILIDADE, OU NÃO, DO PRAZO ESTABELECIDO NO ART. 26, § 2º, DO DECRETO Nº 7.217, DE 21 DE JUNHO DE 2010, COM REDAÇÃO DADA PELO DECRETO Nº 11.467, DE 5 DE ABRIL DE 2023, EM FACE DA EDIÇÃO DO DECRETO Nº 11.599, DE 12 DE JULHO DE 2023. III. REVOGAÇÃO DO DECRETO Nº 11.467, DE 2023, PELO DECRETO Nº 11.599, DE 2023. IV. INEXISTÊNCIA DE REVOGAÇÃO EXPRESSA DO ART. 26, § 2º, DO DECRETO Nº 7.217, DE 2010. V. APLICABILIDADE DO DISPOSTO NO ART. 18, CAPUT E §2º, DO DECRETO Nº 9.191, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2017, QUE EXIGE A REVOGAÇÃO EXPRESSA DE NORMAS ANTERIORMENTE MODIFICADAS. VI. PLENA VIGÊNCIA DO PRAZO FIXADO NO ART. 26, § 2º, DO DECRETO Nº 7.217, DE 21 DE JUNHO DE 2010.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta administrativa, apresentada pela **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental** do Ministério das Cidades, acerca da manutenção, ou não, do prazo estabelecido no art. 26, § 2º, do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que preceitua que “*após 31 de dezembro de 2024, a existência de plano de saneamento básico com anuência do titular dos serviços será condição para o acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.*”

2. No ponto, cumpre esclarecer que a suso citada dúvida da área técnica decorre da edição do **Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023**, que revogou o **Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023**, diploma normativo que, por meio de seu artigo 17, havia alterado a redação do art. 26, § 2º, do **Decreto nº 7.217, de 2010**, para estabelecer o prazo em que entraria em vigor a condicionante relacionada à apresentação do **plano de saneamento básico** para o acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgãos ou entidades da administração pública federal destinados ao saneamento básico.

3. Por conseguinte, os autos foram encaminhados a esta unidade jurídica da Advocacia-Geral da União, para a apresentação dos esclarecimentos pertinentes acerca do questionamento apresentado.

4. É o que importa relatar. Passa-se à fundamentação.

II. ANÁLISE JURÍDICA

5. Preliminarmente, é oportuno apresentar algumas considerações acerca do princípio da legalidade.

6. O princípio da legalidade constitui a diretriz básica da conduta dos agentes estatais. É a completa submissão da Administração às leis. Representa, portanto, a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode atuar em conformidade com as leis vigentes no ordenamento jurídico pátrio. Por conseguinte, a atividade administrativa é essencialmente sublegal, consistente na expedição de comandos complementares aos supracitados diplomas normativos.

7. O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, define o princípio da legalidade da seguinte forma:

“O princípio implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas.” (Celso Antônio Bandeira de Mello, RDP nº 90, pp.57-58.)

8. Com efeito, torna-se evidente que, sem expressa autorização legal, não pode a Administração Pública atuar, posto que a atividade executiva não pode implicar inovação na ordem jurídica, podendo apenas promover a administração do interesse público, dentro das balizas contidas expressamente na legislação de regência.

9. Nessa esteira, cumpre esclarecer que o princípio da legalidade, no âmbito do Direito Público, possui conotação diversa daquela adotada pelo Direito Privado. Nas relações jurídicas particulares, é permitido tudo o que não for expressamente vedado por lei, nos termos do art. 5º, inciso II, da Constituição Federal. Já nas relações jurídicas regidas pelo Direito Público, apenas é permitido aquilo que for expressamente autorizado pela lei que regula a matéria.

10. A Administração Pública, portanto, está adstrita aos ditames da lei, não podendo dar interpretação extensiva ou restritiva, se a norma assim não dispuser. Assim sendo, depreende-se, indubitavelmente, que a lei funciona como balizamento mínimo e máximo da atuação estatal.

11. Ademais, releva assinalar que é juridicamente factível a imposição de comportamentos por meio de atos infralegais, desde que editados dentro dos limites previamente estabelecidos na lei à qual pretendem oferecer fiel execução. Consequentemente, a atividade administrativa deve ser desenvolvida no sentido de assegurar a fiel, criteriosa e regular execução da normatização de regência.

12. Após o estabelecimento das supracitadas premissas, convém analisar, de forma pontual, o questionamento apresentado pela **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental** do Ministério das Cidades em face das normas de regência da matéria.

13. De proêmio, é oportuno frisar que o **Decreto nº 11.599, de 2023**, é atualmente o diploma normativo infralegal que regula a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

14. No caso dos autos, cumpre assinalar que o art. 17 do **Decreto nº 11.599, de 2023** revogou o **Decreto nº 11.467, de 2023**, diploma normativo que regulava anteriormente a matéria.

15. Ademais, vale registrar que o **Decreto nº 11.467, de 2023**, em seu art. 17, promoveu a alteração do art. 26, § 2º, do **Decreto nº 7.217, de 2010**, e, em seu art. 18, a modificação dos artigos 2º, 3º, 4º 5º, 9º, 10 e 12 do **Decreto nº 10.430, de 2020**.

16. Diante do aludido cenário, para dirimir o questionamento apresentado pela área técnica, é oportuno destacar as prescrições do art. 18 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que tratam da **cláusula de revogação** de diplomas normativos:

“Art. 18. A cláusula de revogação relacionará, de forma expressa, todas as disposições que serão revogadas.”

§ 1º A expressão “revogam-se as disposições em contrário” não será utilizada.

§ 2º **No caso de normas anteriormente alteradas, a revogação expressa incluirá os dispositivos modificados e os dispositivos da norma alteradora.”**

17. Denota-se, portanto, que a **cláusula de revogação** de diplomas normativos deve relacionar, **de forma expressa**, todas as disposições que serão revogadas. Ademais, avulta frisar que, no caso de normas anteriormente alteradas, a revogação expressa deve indicar os dispositivos a serem modificados.

18. No caso dos autos, o **Decreto nº 11.599, de 2023**, **não promoveu a revogação expressa** do art. 26, § 2º, do Decreto nº 7.217, de 2010. Por conseguinte, com fulcro nas prescrições do art. 18, *caput* e § 2º, do Decreto nº 9.191, de 2017, torna-se patente que as suas disposições continuam em pleno vigor.

19. Assim sendo, pode-se inferir que o prazo estabelecido no art. 26, § 2º, do Decreto nº 7.217, de 2010, continua plenamente vigente, conforme evidencia o texto consolidado do mencionado Decreto, presente no sítio eletrônico do Planalto.

20. Por fim, considerando a matéria tratada nos autos, convém asseverar que a **alocação de recursos públicos federais e os financiamentos** com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, na área de saneamento básico, devem observar, **criteriosamente**, as prescrições do art. 50 da Lei nº 11.445, 5 de janeiro de 2007, e dos artigos 7º a 9º do Decreto nº 11.599, de 2023.

III. CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, pode-se concluir, em síntese, o seguinte:

I – que o prazo fixado no art. 26, § 2º do Decreto nº 7.217, de 2010, com a redação dada pelo Decreto nº 11.467, de 2023, continua plenamente em vigor, tendo em vista que o referido dispositivo não foi expressamente revogado pelo Decreto nº 11.599, de 2023, conforme impõe o art. 18, *caput* e § 2º, do Decreto nº 9.191, de 2017;

II - que a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou

operados por órgãos ou entidades da União, na área de saneamento básico, devem observar, criteriosamente, as prescrições do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, e dos artigos 7º a 9º do Decreto nº 11.599, de 2023.

22. É o parecer. À consideração do **Coordenador-Geral para Assuntos Finalísticos** da Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades. Após, à **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental** do MCID, para ciência e adoção das providências de sua alçada.

Brasília, 14 de agosto de 2023.

CLAUDIUS CRONEMBERGER ARRUDA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 80000008213202313 e da chave de acesso e297007a



Documento assinado eletronicamente por CLAUDIUS CRONEMBERGER ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1251666325 e chave de acesso e297007a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLAUDIUS CRONEMBERGER ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-08-2023 13:20. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por BRUNO VELOSO MAFFIA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1251666325 e chave de acesso e297007a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO VELOSO MAFFIA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-08-2023 11:55. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por BRUNO VELOSO MAFFIA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1251666325 e chave de acesso e297007a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO VELOSO MAFFIA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-08-2023 11:55. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por BRUNO VELOSO MAFFIA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1251666325 e chave de acesso e297007a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO VELOSO MAFFIA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-08-2023 11:56. Número de Série: 5138580098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DAS CIDADES
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS FINALÍSTICOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034- 5979 -
CONJUR.MCID@MDR.GOV.BR

DESPACHO n. 01373/2023/CONJUR-MCID/CGU/AGU

NUP: 80000.008213/2023-13

INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL - SNSA/MCID

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

Aprovo o Parecer n. 00190/2023/CONJUR-MCID/CGU/AGU.

Retornem-se os autos à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, conforme proposto.

Brasília, 14 de agosto de 2023.

BRUNO VELOSO MAFFIA
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR JURÍDICO SUBSTITUTO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 80000008213202313 e da chave de acesso e297007a



Documento assinado eletronicamente por BRUNO VELOSO MAFFIA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1252255935 e chave de acesso e297007a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO VELOSO MAFFIA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-08-2023 11:57. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
