



SENADO FEDERAL

INDICAÇÃO N° 92, DE 2025

Apresenta ao Senhor Jader Barbalho Filho, Ministro de Estado das Cidades, as recomendações formuladas a partir da avaliação de política pública, conduzida pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal, a qual examinou o apoio técnico e financeiro federal aos entes federados e às entidades que atuam no setor de saneamento para a implementação de políticas e de planos de saneamento básico nas áreas urbanas e rurais.

AUTORIA: Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo



Página da matéria



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

INDICAÇÃO N° , DE 2025

Apresenta ao Senhor Ministro de Estado das Cidades as recomendações formuladas a partir da avaliação de política pública, conduzida pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal, a qual examinou o apoio técnico e financeiro federal aos entes federados e às entidades que atuam no setor de saneamento para a implementação de políticas e de planos de saneamento básico nas áreas urbanas e rurais.

Apresenta ao Poder Executivo federal, por intermédio dos Senhor Ministro de Estado das Cidades, com fundamento no art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), as recomendações formuladas a partir da avaliação de política pública, conduzida pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal, a qual examinou o apoio técnico e financeiro federal aos entes federados e às entidades que atuam no setor de saneamento para a implementação de políticas e de planos de saneamento básico nas áreas urbanas e rurais.

As recomendações propostas são as seguintes:

1. Instituir programa permanente de assistência técnica federal para municípios e unidades regionais de saneamento.

Recomenda-se que o Poder Executivo, por intermédio do Ministério das Cidades, estruture um programa contínuo de assistência técnica voltado à elaboração de planos, projetos e estudos de viabilidade para saneamento básico, com foco em unidades regionais de saneamento básico. Isso porque a principal barreira ao acesso a recursos federais não é a falta de demanda, mas a baixa capacidade técnica local para preparar projetos



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

aderentes às exigências legais, ambientais e de governança. Um programa permanente, com equipe dedicada, linhas específicas para “projetos e planos” e metas físicas e financeiras claras, é condição para que as metas nacionais de universalização até 2033 se tornem compatíveis com as realidades municipais, reduzindo o descompasso entre metas nacionais e planejamento local.

2. Simplificar e diferenciar os procedimentos de seleção e repasse de recursos federais para unidades regionais de saneamento básico.

Recomenda-se a revisão dos fluxos de seleção, análise e contratação de operações com recursos do OGU, FGTS (Saneamento para Todos) e Novo PAC, criando trilhas procedimentais simplificadas para: unidades regionais formalizadas por legislação estadual. Os dados colhidos mostram que apenas uma fração dos municípios consegue concluir o cadastro de propostas no “TransfereGov” e atender a todas as exigências de documentação, o que produz concentração dos recursos em entes já estruturados. É recomendável que o Executivo reduza exigências desproporcionais, padronize formulários, estabeleça checklists simplificados, defina prazos mais realistas de execução e adote mecanismos de apoio “na ponta” (inclusive com atendimento remoto).

3. Criar instrumentos financeiros específicos para unidades regionais.

Recomenda-se a criação de produtos financeiros específicos para blocos regionalizados, tanto para investimentos em infraestrutura quanto para apoio institucional (gestão, regulação, planejamento). Hoje, conforme informado pela Caixa Econômica Federal, não há linha de crédito própria para consórcios intermunicipais, e o histórico de financiamento de projetos regionalizados é praticamente inexistente. Isso contrasta com a centralidade que a Lei nº 14.026, de 2020, atribuiu à prestação regionalizada. A criação de linhas específicas, com regras de garantia compatíveis com a governança consorcial e com apoio técnico desde a fase de pré-estruturação, é essencial para transformar a regionalização em prática efetiva, e não apenas em diretriz abstrata.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

4. Aprimorar a coordenação entre Ministério das Cidades, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional na implementação da regionalização e na convergência entre metas nacionais e planos locais.

Recomenda-se o fortalecimento de um arranjo federativo formal de coordenação – como comitê ou instância permanente – integrando Ministério das Cidades, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e representantes de estados e municípios, com agenda clara voltada à: (a) operacionalização da regionalização; (b) harmonização entre metas nacionais (Lei nº 14.026, de 2020, PPA, Novo PAC) e planos locais-regionais de saneamento; e (c) definição conjunta de critérios de priorização territorial de recursos. As audiências públicas mostraram que há sobreposição de iniciativas e falta de alinhamento entre programas federais, normas de referência e capacidade local. Uma instância coordenadora, com calendário de reuniões, metas e transparência ativa, é fundamental para reduzir a fragmentação, evitar retrabalho e assegurar que a atuação federal seja percebida como coerente e previsível pelos demais entes.

5. Fortalecer o papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico como coordenadora regulatória nacional, com foco em normas de referência exequíveis e apoio direto às agências infranacionais.

Recomenda-se que o Executivo assegure à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico meios financeiros e humanos para: (a) concluir o ciclo de edição de normas de referência essenciais (tarifa social, revisão tarifária, contabilidade regulatória, PPPs, reuso, drenagem, resíduos etc.); (b) prestar apoio estruturado às agências reguladoras estaduais, municipais e intermunicipais; e (c) implementar programas de capacitação contínua, manuais e plataformas de compartilhamento de boas práticas. As exposições indicam que a adesão às normas de referência ainda é desigual e que muitos entes reguladores carecem de estrutura mínima. Cabe ao Executivo garantir que as normas sejam tecnicamente sólidas, mas também



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

factíveis para realidades heterogêneas, conjugando rigor regulatório com exequibilidade.

6. Aprimorar o desenho dos programas federais para induzir investimentos privados com segurança jurídica e modicidade tarifária.

Recomenda-se que o Ministério das Cidades, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional e o Ministério da Fazenda revisem e aperfeiçoem os instrumentos de política pública que articulam recursos orçamentários, fundos de estruturação (como o FEP e o FDIRS), FGTS e financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, de forma a: (a) tornar mais previsíveis e transparentes as regras dos programas; (b) alinhar incentivos para projetos que combinem capital privado com metas socioambientais claras; e (c) preservar a modicidade tarifária, especialmente por meio de mecanismos de subsídio cruzado e fundos compensatórios. O relatório evidenciou que o setor de saneamento exige contratos de longo prazo, investimentos intensivos e segurança jurídica para atrair operadores privados – sem isso, o ônus recai novamente sobre orçamentos públicos já pressionados. Ao mesmo tempo, é preciso evitar que o custo da universalização seja integralmente transferido às tarifas, sobretudo em regiões vulneráveis. Uma arquitetura de programas que combine previsibilidade regulatória, repartição de riscos adequada e foco em resultados sociais é indispensável para compatibilizar liberdade econômica, proteção do usuário e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

7. Definir, com clareza, o papel da Funasa e evitar sobreposições institucionais no apoio federal ao saneamento.

Recomenda-se que o Executivo conclua o processo de definição do papel da Funasa (ou de suas estruturas sucessoras) na política nacional de saneamento, evitando sobreposições em relação ao Ministério das Cidades, ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional e à própria Caixa Econômica Federal. As análises técnicas apontam que a indefinição institucional gera dispersão de esforços, fragmenta o planejamento e dificulta o acompanhamento integrado de resultados. A reorganização deve assegurar que eventuais funções remanescentes da Funasa sejam orientadas a nichos específicos (como saneamento rural e



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

comunidades tradicionais), sob coordenação clara com os demais órgãos, reforçando a ideia de que a atuação federal precisa ser complementar, e não concorrente, às responsabilidades de estados e municípios.

8. Instituir um fundo contábil de universalização com receitas estáveis e regras de redistribuição, priorizando municípios vulneráveis.

Recomenda-se o avanço na instituição de um fundo contábil federal de universalização do saneamento, dotado de receitas próprias, regras transparentes de rateio e instrumentos de pagamento por desempenho. A ausência de um mecanismo nacional de equalização ou compensação tarifária permanece como um ponto estrutural não resolvido: sem um instrumento de redistribuição, municípios de baixa atratividade econômica não conseguem integrar-se de forma sustentável aos arranjos de concessão e tampouco captar investimentos em escala. A inexistência de um fundo federal permanente tende a aprofundar desigualdades regionais, visto que concessões avançam mais rapidamente em regiões populosas e de maior capacidade de pagamento, enquanto municípios menores ficam à margem dos ganhos de escala e das melhorias regulatórias do novo marco. Ademais, ao possibilitar a redistribuição de receitas e a compensação por desequilíbrios tarifários, esse instrumento asseguraria que a universalização prevista em lei seja efetivamente nacional, evitando a exclusão dos municípios mais vulneráveis da agenda de modernização e expansão do saneamento básico.

JUSTIFICAÇÃO

A Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo realizou, ao longo de 2025, uma avaliação abrangente sobre o apoio técnico e financeiro prestado pela União aos entes federados e às entidades que atuam no setor de saneamento básico nas áreas urbanas e rurais. O processo envolveu audiências públicas, requisições de informação, reuniões técnicas e diligências externas, permitindo identificar, com precisão, os principais entraves que limitam a efetividade das políticas federais e a capacidade dos municípios e das unidades regionais de avançarem na implementação do marco legal do saneamento.

As evidências reunidas demonstram que a atuação federal,



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

embora indispensável, permanece fragmentada, insuficiente e desproporcional à magnitude dos desafios. Os municípios de pequeno porte, responsáveis pela maior parte dos déficits de água e esgotamento sanitário, enfrentam severa limitação técnica para elaborar projetos, cumprir exigências normativas e acessar recursos federais. As unidades regionais e os consórcios intermunicipais, essenciais para dar escala e viabilidade econômica aos serviços, ainda carecem de instrumentos específicos de apoio financeiro e de reconhecimento institucional adequado.

Constatou-se, ainda, que a complexidade dos fluxos de seleção e repasse de recursos — tanto orçamentários quanto financiados — favorece entes mais estruturados, aprofundando desigualdades regionais. A instabilidade regulatória dos últimos anos produziu incertezas sobre critérios, procedimentos e responsabilidades, dificultando o planejamento de longo prazo. Persistem, também, deficiências de coordenação entre os órgãos federais responsáveis por saneamento, desenvolvimento regional, financiamento, regulação e habitação, com sobreposição de esforços e ausência de diretrizes integradas.

Outro ponto crítico identificado é a insuficiência de instrumentos federais voltados às unidades regionais de saneamento. Ainda que a regionalização seja um pilar do marco legal, consórcios e blocos regionais continuam sem linhas financeiras próprias e sem apoio técnico continuado, o que limita a adoção de modelos estruturados capazes de atrair investimentos privados e reduzir desigualdades. Também se verificou a necessidade de fortalecer a atuação regulatória, garantindo que normas de referência sejam exequíveis e acompanhadas de suporte direto às agências subnacionais.

Por fim, a avaliação demonstrou que o país carece de mecanismos permanentes de equalização e redistribuição de recursos, sob pena de perpetuar o ciclo histórico no qual municípios com menor capacidade econômica permanecem excluídos das melhorias e dos ganhos de escala promovidos pelo novo marco legal.

As oito recomendações encaminhadas ao Poder Executivo respondem diretamente a esses achados. Elas visam fortalecer a capacidade



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

técnica dos entes federados; simplificar e tornar mais acessíveis os procedimentos de repasse; criar instrumentos financeiros específicos para unidades regionais; aprimorar a coordenação federativa; reforçar o papel regulatório nacional; induzir investimentos privados com segurança jurídica e modicidade tarifária; definir com clareza o papel das instituições federais envolvidas; e instituir um fundo de universalização que garanta equilíbrio territorial e inclusão dos municípios vulneráveis.

Trata-se de medidas concretas, factíveis e diretamente alinhadas às conclusões da avaliação realizada, essenciais para que a União exerça plenamente seu papel estruturante, assegure coerência e previsibilidade às políticas federais e contribua para que o país avance, de forma sustentável e equitativa, rumo à universalização do saneamento básico.

Sala das Sessões,

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Senado Federal