



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 30, DE 2025

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Requerimento nº 12, de 2025, que Requer nos termos do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo avalie 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, no exercício de 2025.

PRESIDENTE: Senadora Professora Dorinha Seabra

RELATOR: Senador Jorge Seif

09 de dezembro de 2025





SENADO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Requerimento nº 12, de 2025, do Senador Jorge Seif, que requer, nos termos do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que a comissão avalie 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, no exercício de 2025.

PRESIDENTE: Senadora Professora Dorinha Seabra

RELATOR: Senador Jorge Seif



SENADO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO APOIO FEDERAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E DE PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Com fundamento no art. 96-B, § 3º, do Regimento Interno do Senado Federal, apresenta-se o seguinte relatório, que reúne as conclusões da avaliação realizada e constitui o documento final de detalhamento dos achados e resultados obtidos a partir das ações e atividades previstas no plano de trabalho.

PRESIDENTE: Senadora Professora Dorinha Seabra

RELATOR: Senador Jorge Seif

Brasília
2025



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Apresentação

O saneamento básico é, simultaneamente, a política pública mais invisível e a mais decisiva para o futuro do Brasil. É invisível porque suas redes correm debaixo da terra, suas estruturas se escondem nos bastidores das cidades, e seus efeitos — quando funcionam bem — passam despercebidos no cotidiano. Diferentemente de uma escola, de um hospital ou de uma estrada, o saneamento não salta aos olhos; ele opera silenciosamente, afastando doenças, protegendo rios e garantindo condições mínimas de vida digna, sem que a população sequer perceba.

Essa invisibilidade, porém, contrasta com seu impacto gigantesco. Trata-se de uma política profundamente estrutural, decidindo e definindo a qualidade de vida, a saúde pública, a proteção ambiental e até a capacidade econômica de um país. É um sistema que sustenta tudo o que está acima — e que, justamente por estar enterrado e fora das vistas, costuma ser negligenciado pelo poder público e subestimado no debate político. Entretanto, nenhuma nação se desenvolve verdadeiramente sem enfrentar de forma séria, permanente e planejada os desafios do saneamento básico.

Nos últimos anos, o país alcançou um marco histórico ao aprovar a Lei nº 14.026, de 2020 - o Novo Marco do Saneamento Básico. Ele não foi apenas uma reforma legal: foi um pacto nacional. Um pacto por previsibilidade, por segurança jurídica, por metas claras, por eficiência e por abertura à inovação. Acima de tudo, um pacto pela vida. Essa lei traduziu um consenso raro no Brasil: reconhecer que o Estado, sozinho, não tem condições financeiras, institucionais ou operacionais de universalizar o saneamento — e que o setor privado é indispensável para acelerar obras, garantir investimentos estáveis e reduzir desigualdades históricas.

Entretanto, desde 2023, assistimos a movimentos que enfraqueceram a confiança e a estabilidade necessárias ao setor. Revisões repentinas de decretos, alterações unilaterais de critérios e a tentativa de enfraquecer a concorrência e a iniciativa privada, regulamentando a lei às avessas. Ao mesmo tempo, o orçamento federal para saneamento atingiu, em 2023, o menor patamar da história. Sob o argumento de recuperar a



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

capacidade pública, o governo federal acabou aprofundando a incerteza, reduzindo o apetite de investidores e comprometendo a previsibilidade que o marco de 2020 buscou construir.

O contraste é evidente: enquanto o país precisa investir cerca de R\$ 900 bilhões até 2033 – somando recurso públicos e privados, federais, estaduais, municipais e das concessionárias para alcançar as metas de universalização –, a execução orçamentária federal recente mostra que a União, embora exerça papel estruturante no financiamento do setor, não tem contribuído de forma compatível com essa responsabilidade.

O resultado é perverso: obras paradas, municípios incapazes de acessar recursos, companhias estaduais sem crédito, investidores retraídos e milhões de brasileiros continuando invisíveis – justamente aqueles para os quais o marco de 2020 foi concebido.

Não investir hoje é condenar o país a um ciclo prolongado de atraso. Cada ano sem expansão da rede de esgoto representa mais internações, mais mortes evitáveis, mais rios contaminados, mais praias impróprias, mais desigualdade territorial e mais perda de produtividade. É o tipo de omissão que se paga por décadas — com juros altos em saúde pública, em degradação ambiental, em exclusão social e em oportunidades desperdiçadas.

Hoje, o Brasil precisa recuperar a credibilidade perdida e reafirmar, sem hesitações, que seguirá o caminho traçado pelo marco de 2020: estabilidade regulatória, participação privada robusta, fortalecimento das agências reguladoras, apoio técnico contínuo aos municípios, financiamento inteligente e coordenação nacional. Não há espaço para retrocessos, atalhos improvisados ou ambiguidade normativa. A universalização não será atingida com discursos, mas com planejamento, investimentos vultosos e cooperação real entre Estado, empresas e sociedade.

Este relatório demonstra, de forma inequívoca, que a União tem papel insubstituível na regulação, na coordenação federativa, no financiamento e na indução do setor. Porém, também evidencia que a ação federal recente tem sido insuficiente, incoerente e descolada da urgência social que o saneamento demanda. Para avançar, é necessário recuperar a capacidade de planejamento, restabelecer a confiança dos investidores e garantir que cada recurso público seja aplicado de forma estratégica, contínua e transparente.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Por fim, deixo registrado meu profundo agradecimento aos profissionais e instituições que contribuíram decisivamente para a realização deste trabalho. À Presidência da Comissão, na pessoa da Senadora Professora Dorinha, pelo apoio, acompanhamento e revisão cuidadosa da avaliação. À Consultoria Legislativa, nas pessoas dos consultores Igor de Aragão e Victor Carvalho Pinto, pela excelência técnica e dedicação permanente; e à Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle, especialmente ao consultor Luís Otávio Barroso, pelo rigor analítico e compromisso com a qualidade das informações.

Registro igualmente o agradecimento a Marcielly Roquete, pelo apoio preciso e constante; aos secretários da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, em especial Marcus Guevara, cujo trabalho silencioso é indispensável para o bom funcionamento desta Casa; bem como a todos os expositores que participaram das audiências públicas, compartilhando experiências, diagnósticos e contribuições fundamentais para o aperfeiçoamento das políticas públicas analisadas. A todos, meu sincero reconhecimento.

Este relatório é, antes de tudo, um compromisso: não abandonaremos o futuro do saneamento no Brasil. O país merece — e precisa — avançar. Aqui estão as evidências, as recomendações e o caminho. O resto é decisão política.

Senador Jorge Seif



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Sumário

Apresentação	3
1. Resumo	7
2. Introdução	9
3. Metodologia e organização dos trabalhos	11
4. Diagnóstico do apoio federal ao saneamento básico	12
5. Atividades realizadas	26
5.1. Audiências públicas	27
5.1.1. 1ª Audiência Pública (1º de julho de 2025)	27
5.1.2. 2ª Audiência Pública (12 de agosto de 2025)	36
5.1.3. 3ª Audiência Pública (2 de setembro de 2025)	41
5.1.4. 4ª Audiência Pública (14 de outubro de 2025)	49
5.2. Diligência externa	58
5.3. Requerimentos de informações e ofícios	61
6. O orçamento federal destinado ao saneamento básico	67
7. Resultados e achados	75
8. Recomendações	85
8.1. Ao Poder Executivo	85
8.2. Ao Poder Legislativo	88
8.3. Aos Órgãos de Controle: Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União	90
9. Considerações finais	91
10. Anexos	94



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

1. Resumo

O relatório apresenta os resultados da avaliação conduzida pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo acerca da atuação federal no setor de saneamento básico, com foco no papel da União na coordenação, regulação, financiamento e indução da política pública. A análise fundamenta-se em extensa revisão normativa, apreciação de decretos regulamentadores, estudos técnicos, requisições de informação, diligência externa e quatro audiências públicas realizadas entre julho e outubro de 2025. Essa combinação metodológica permitiu examinar, de forma integrada, os instrumentos federais de apoio técnico e financeiro, o processo de regionalização, os arranjos de governança, a capacidade econômico-financeira exigida pelo marco legal e a segurança jurídica dos contratos. Os achados revelam lacunas estruturais. A União cumpre papel indispensável ao definir normas de referência, induzir padrões regulatórios e organizar instrumentos de financiamento. Contudo, persistem dificuldades significativas: instabilidade normativa após as revisões regulamentares de 2023; fragmentação entre políticas de saneamento, resíduos sólidos, drenagem urbana e recursos hídricos; desigualdade na distribuição de recursos federais; baixa capacidade técnica dos municípios; complexidade para acesso a operações de crédito; escassa assistência técnica continuada; e limites do atual modelo de apoio federal para consórcios intermunicipais e blocos regionalizados. Os debates evidenciaram que, embora o novo marco legal (Lei nº 14.026/2020) tenha ampliado a previsibilidade e atraído investimento privado, os decretos editados em 2023 geraram insegurança quanto aos critérios de comprovação de capacidade econômico-financeira e ao papel da União na regionalização. As audiências públicas demonstraram consenso quanto à necessidade de: (i) fortalecer a coordenação federativa; (ii) aprimorar o apoio técnico e a modelagem de projetos; (iii) garantir estabilidade regulatória; (iv) reduzir assimetrias regionais; e (v) alinhar instrumentos de financiamento às realidades locais. A análise financeira mostrou que o investimento necessário para universalizar o saneamento até 2033 supera amplamente os valores historicamente aplicados, exigindo o fortalecimento de linhas estáveis de financiamento, ampliação do uso do FGTS, maior integração com fundos de desenvolvimento regional, revisão de critérios de seleção e estímulo à participação privada. Observou-se que o orçamento federal para saneamento em 2023 foi o menor da série histórica recente, em contraste com discursos que priorizam o investimento público direto. Esta incompatibilidade evidencia a necessidade de coerência entre planejamento, alocação de recursos e metas de universalização. A partir disso, conclui-se que a universalização dos serviços depende do fortalecimento do papel estruturador da União, especialmente na coordenação regulatória, no financiamento estável e no apoio técnico aos municípios. O relatório recomenda o aperfeiçoamento da governança federativa, o incremento das capacidades institucionais locais, a harmonização normativa, o estímulo a arranjos regionalizados, o uso de mecanismos de competição e o incremento de investimentos públicos e privados. O saneamento básico, como política essencial à saúde, ao meio



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

ambiente e à redução de desigualdades, exige estabilidade normativa, previsibilidade contratual e coordenação nacional contínua para garantir resultados efetivos e equitativos em todo o país.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

2. Introdução

O saneamento básico permanece como um dos maiores desafios estruturais do desenvolvimento brasileiro. Em um país marcado por profundas desigualdades regionais, déficits históricos de cobertura e limitações técnicas e financeiras dos entes subnacionais, a universalização dos serviços de água e esgoto não é apenas uma meta legal: é uma política pública essencial para a promoção da dignidade humana, da saúde coletiva, da vitalidade econômica e da preservação ambiental. Trata-se de uma agenda federativa cuja efetividade depende de coordenação, regulação coerente, investimentos contínuos e planejamento de longo prazo.

É inegável que os Estados e os Municípios ocupam lugar central na prestação dos serviços de saneamento. Contudo, a experiência recente e a análise empreendida pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) demonstram que a participação da União é indispensável para que o sistema funcione de maneira integrada, para que haja segurança jurídica, para que os investimentos sejam viáveis e para que os municípios tenham condições reais de cumprir as metas previstas no Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020).

A União desempenha funções que não podem ser substituídas por nenhum outro ente federado: coordena políticas nacionais, estabelece normas de referência por meio da ANA, gere os principais instrumentos de financiamento (OGU, FGTS, fundos regionais, linhas do BNDES), operacionaliza transferências e repasses, oferta apoio técnico e institucional, estrutura parcerias público-privadas e exerce papel de articuladora entre os diversos níveis de governo. Em suma, sem o protagonismo federal, a engrenagem política e financeira necessária para a universalização não se sustenta.

A avaliação legislativa consolidada neste relatório revelou que, embora o setor tenha avançado desde o novo marco legal, persistem problemas estruturais que somente a União é capaz de solucionar ou atenuar. Entre eles:



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

1. a baixa capacidade técnica e institucional de milhares de municípios, incapazes de elaborar projetos ou executar convênios;
2. a ausência de apoio técnico federal contínuo e padronizado;
3. a instabilidade regulatória decorrente de sucessivas alterações infralegais;
4. a dificuldade de operacionalização da regionalização em diversos estados;
5. a carência de instrumentos financeiros adequados para pequenos municípios e arranjos regionais;
6. e a fragmentação entre políticas de saneamento, resíduos sólidos, habitação e desenvolvimento urbano.

Ao mesmo tempo, a CDR constatou que a atuação federal ainda não está plenamente estruturada para enfrentar esses desafios, especialmente no que se refere à coordenação nacional, à previsibilidade regulatória, ao apoio técnico aos entes subnacionais e à regularidade dos mecanismos de financiamento.

Apesar dos avanços registrados conclui-se que a política federal de apoio técnico e financeiro ao saneamento ainda apresenta insuficiências significativas, que comprometem a eficiência e a equidade da política pública. Em especial, a CDR constatou que:

1. o arcabouço federal ainda não supre a lacuna de assistência técnica necessária aos municípios, que continuam excluídos de recursos e editais por incapacidade operacional;
2. a execução federal permanece fragmentada entre órgãos, com baixa integração entre os componentes do saneamento básico e deste com as políticas de habitação, recursos hídricos, planejamento urbano e desenvolvimento regional;
3. faltam mecanismos federais específicos para pequenos municípios e consórcios, justamente os que mais dependem da União;
4. há instabilidade regulatória excessiva, decorrente das idas e vindas dos decretos de 2021 a 2023, prejudicando planejamento e segurança jurídica;
5. os recursos federais não seguem critérios suficientemente redistributivos, tendendo a beneficiar entes mais estruturados;



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

6. o país carece de um programa federal permanente e estruturante de apoio ao saneamento municipal, capaz de oferecer capacitação, projetos, assistência e suporte regulatório contínuo.

Embora os estados e municípios sejam responsáveis diretos pela gestão e pela prestação dos serviços, o papel da União continua sendo o pilar estratégico para que o modelo funcione, seja pela escala de financiamento, pela função regulatória, pela necessidade de coordenação nacional ou pelo suporte técnico que somente ela pode garantir. Sem ação federal robusta, coordenada e estável, o novo marco legal corre o risco de aprofundar desigualdades já existentes, em vez de reduzi-las.

Nesse sentido, a conclusão geral é inequívoca: a universalização do saneamento até 2033 depende de uma atuação federal mais forte, mais integrada e mais estável, com reforço da assistência técnica, racionalização dos mecanismos de repasse, financiamento orientado pela equidade territorial, estabilidade regulatória e fortalecimento das capacidades locais. A União, portanto, não é apenas participante: ela é o eixo de sustentação sobre o qual se equilibra toda a política nacional de saneamento básico.

3. Metodologia e organização dos trabalhos

A metodologia adotada para a avaliação da política pública de apoio técnico e financeiro federal aos entes federados e às entidades que atuam no setor de saneamento básico foi definida com base no plano de trabalho aprovado na 10ª Reunião Extraordinária da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), realizada em 20 de maio de 2025.

O processo de avaliação foi estruturado de forma a combinar etapas de análise documental, escuta qualificada e observação direta, com vistas a obter uma compreensão abrangente sobre a execução e os impactos das políticas públicas voltadas ao saneamento básico nas áreas urbanas e rurais.

Para tanto, foram definidos cinco eixos temáticos principais, que nortearam o planejamento e a coleta de informações:



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

- (i) execução do Programa 2322 – Saneamento Básico, constante do PPA 2024–2027;
- (ii) governança e regionalização dos serviços;
- (iii) regulação e papel da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico;
- (iv) delegação e concorrência na prestação dos serviços; e
- (v) ações e programas sob gestão do Ministério das Cidades, especialmente no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento.

A execução dos trabalhos envolveu um conjunto articulado de atividades complementares. Foram realizadas audiências públicas com representantes de órgãos federais, entidades estaduais e municipais, associações de classe, instituições financeiras e organizações da sociedade civil, de modo a reunir diferentes perspectivas sobre a aplicação do marco legal e os desafios da política de saneamento. Também foram promovidas reuniões técnicas com gestores e especialistas, bem como diligências externas para coleta de evidências empíricas sobre a implementação das ações federais e as condições de operação das unidades regionais de saneamento. Além disso, foram solicitados levantamentos e análises às Consultorias Legislativa e de Orçamento do Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União, visando subsidiar a avaliação com dados técnicos e financeiros consolidados.

Por fim, a organização dos trabalhos previu que as informações obtidas ao longo do processo seriam sistematizadas em relatório final, contendo diagnóstico, conclusões e recomendações legislativas e institucionais. Esse relatório constitui o instrumento central de acompanhamento e controle da política pública, orientando futuras deliberações da Comissão e contribuindo para o aprimoramento das ações de saneamento básico no país.

4. Diagnóstico do apoio federal ao saneamento básico

Desde o início do século XX, a gestão dos serviços de água e esgoto foi considerada competência municipal, conforme o princípio do “interesse local”. Contudo, essa titularidade sempre foi mitigada pela crescente atuação da União e dos Estados, especialmente a partir dos anos 1940, quando o saneamento passou a ser tratado também



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

como questão de saúde pública. O fortalecimento de instituições federais, como o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), consolidou uma estrutura centralizada de planejamento, financiamento e execução de obras, reduzindo a autonomia municipal.

O período do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), implementado na década de 1970, marcou a consolidação desse modelo centralizado, com protagonismo das companhias estaduais. O PLANASA promoveu ganhos de escala e ampliou o acesso, mas também acentuou a dependência dos municípios em relação aos Estados e à União. Com a extinção do BNH e do DNOS na década de 1980, houve um vácuo institucional que perdurou até 2007, quando a Lei nº 11.445 instituiu o primeiro marco legal do saneamento básico. Essa norma estabeleceu diretrizes nacionais e retomou o papel dos municípios como titulares dos serviços, ainda que sob forte regulação federal e condicionamentos técnicos e financeiros.

A atualização do Marco Legal do Saneamento, promovida pela Lei nº 14.026 de 2020, representou uma inflexão importante ao buscar a universalização do acesso até 2033, reforçar a regulação setorial e estimular a competição e a participação privada. As principais mudanças incluíram: (i) a obrigatoriedade de metas de universalização e eficiência nos contratos; (ii) a vedação de novos contratos de programa, substituídos por processos licitatórios; (iii) o fortalecimento da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) como órgão responsável por normas de referência; e (iv) a regionalização dos serviços, visando a viabilidade econômica de municípios menores.

Esse novo desenho institucional busca equilibrar eficiência econômica e solidariedade federativa, reconhecendo que a fragmentação local não foi capaz de garantir investimentos e sustentabilidade. A integração regional, a uniformização regulatória e o incentivo à competição são, assim, instrumentos centrais para superar os gargalos históricos do setor.

4.1. A regulamentação federal da prestação regionalizada, do apoio técnico e financeiro, da alocação de recursos públicos federais e da metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

A aprovação da Lei nº 14.026, de 2020, trouxe a necessidade de regulamentação posterior capaz de transformar as diretrizes gerais em normas operacionais, parâmetros técnicos e regras de implementação. O marco legislativo atribuiu novos papéis à União, redefiniu o regime jurídico das delegações, introduziu metas obrigatórias de universalização até 2033 e estabeleceu mecanismos para garantir a viabilidade econômico-financeira do setor, com ênfase na ampliação da competição, na regionalização dos serviços e na necessidade de comprovação de capacidade financeira pelos prestadores.

Para que esses avanços normativos pudessem produzir efeitos concretos, era necessária uma série de decretos federais que disciplinassem a prestação regionalizada, a alocação de recursos públicos, o apoio técnico-financeiro aos entes federados e, sobretudo, a metodologia uniforme para aferição da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços. Os decretos editados entre 2020 e 2023 cumpriram justamente essa função de detalhamento e operacionalização. Foram, entretanto, objeto de intenso debate político e jurídico, o que culminou em revogações, reelaborações e tentativas de sustação pelo Congresso Nacional.

4.1.1. Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020

O Decreto 10.588, de 2020 foi o primeiro a regulamentar dispositivos centrais do novo marco, especialmente aqueles relacionados à prestação regionalizada dos serviços de saneamento, ao apoio técnico e financeiro da União e aos critérios de alocação de recursos federais. Ele buscou transformar em regras concretas a diretriz legal segundo a qual a regionalização deve promover ganhos de escala, aumento de eficiência, viabilidade econômico-financeira e capacidade de universalização.

Para isso, o decreto definiu as formas de atendimento da exigência de regionalização, estabelecendo que ela poderia ocorrer por meio de regiões metropolitanas ou microrregiões instituídas pelos Estados, unidades regionais criadas por lei ordinária estadual ou blocos de referência definidos pela União de forma subsidiária. Também



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

reconheceu convênios de cooperação e consórcios públicos já existentes, desde que não prejudicassem a sustentabilidade da regionalização no restante do Estado.

Além disso, o decreto disciplinou o apoio técnico e financeiro federal previsto no art. 13 da Lei nº 14.026, de 2020, contemplando atividades como modelagens de concessão, reorganização de estruturas administrativas, definição de unidades regionais e adequações regulatórias. Por fim, vinculou a alocação de recursos públicos federais ao atendimento da prestação regionalizada, reforçando o uso dos instrumentos federais para indução do modelo instituído pelo marco legal.

4.1.2. Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021

O Decreto nº 10.710, de 2021, regulamentou o art. 10-B da Lei nº 11.445, estabelecendo a primeira metodologia nacional e padronizada para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa comprovação passou a ser condição indispensável para demonstrar que o prestador possui condições reais de atingir as metas de universalização até 2033.

O decreto instituiu um procedimento em duas etapas: (i) avaliação de indicadores econômico-financeiros mínimos, calculados com base nas demonstrações contábeis auditadas dos últimos cinco exercícios; e (ii) verificação dos estudos de viabilidade e planos de captação, certificados por entidades independentes. Esse modelo reforçava a previsibilidade e a segurança jurídica, ao mesmo tempo em que impunha rigor técnico para impedir que prestadores sem capacidade econômica continuassem operando de forma indefinida sem perspectivas de universalizar os serviços. O decreto tinha foco nos contratos regulares — de programa e de concessão — e não admitia a regularização de situações precárias, mantendo fidelidade estrita à legislação.

4.1.3. Decretos nº 11.466 e 11.467, de 5 de abril de 2023



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Em abril de 2023, a União editou dois novos decretos que substituíram regulamentações anteriores: o Decreto nº 11.466, que tratou novamente da metodologia de comprovação da capacidade econômico-financeira, e o Decreto nº 11.467, que revisou as regras sobre prestação regionalizada, apoio técnico e financeiro e alocação de recursos federais.

Ambos inovaram significativamente em relação aos decretos anteriores e foram percebidos como inflexões e desconformidades em relação ao desenho institucional do marco regulatório estabelecido em 2020. O Decreto nº 11.466 ampliou o conceito de “contratos em vigor” ao admitir a inclusão de contratos provisórios, instrumentos irregulares e relações precárias, permitindo sua regularização até 2025, mediante comprovação da capacidade financeira do operador. Essa interpretação flexibilizava o objetivo central do Marco Legal, que buscava encerrar a prática histórica de prestações informais e de contratos sem licitação.

Já o Decreto nº 11.467 expandiu o reconhecimento automático de consórcios e convênios como estruturas de regionalização, reforçando o papel da União na definição dos blocos e permitindo arranjos provisórios que poderiam se distanciar do modelo formal previsto na Lei nº 14.026. Ao mesmo tempo, ajustou regras de governança interfederativa e manteve vedações a novos contratos de programa, mas introduziu hipótese de prestação direta pela empresa estadual em arranjos regionais. As mudanças foram alvo de críticas intensas e motivaram a apresentação de Projetos de Decreto Legislativo visando sustar seus efeitos.

Assim, as principais mudanças podem ser sistematizadas na seguinte tabela.

Tabela 01 – Comparação da regulamentação federal produzida em 2020/2021 e Abril/2023

Tema Regulatório	Decretos 2020–2021	Decretos de Abril/2023
<i>Contratos válidos para comprovação</i>	Apenas contratos regulares (programa vigentes e concessões).	Inclui contratos provisórios, irregulares e precários.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

<i>Regularização de contratos irregulares</i>	Não permitida.	Permitida até 31/12/2025 mediante comprovação financeira.
<i>Metodologia de capacidade econômico-financeira</i>	Modelo rígido em duas etapas com auditoria e certificação independente.	Mantém etapas, mas flexibiliza e alcança situações irregulares.
<i>Formas de prestação regionalizada</i>	Exige conformidade formal com leis estaduais; União atua subsidiariamente.	Reconhecimento automático de consórcios/convênios e maior atuação da União.
<i>Papel da União</i>	Atuação estritamente subsidiária.	Atuação ampliada, definindo blocos e estruturas provisórias.
<i>Alocação de recursos federais</i>	Condicional à regionalização formal.	Flexibilização gera novas hipóteses para acesso a recursos.
<i>Apoio técnico e financeiro</i>	Focado na estruturação legal da regionalização.	Inclui apoio para regularização de operações precárias.
<i>Subdelegações</i>	Limite de 25% mantido conforme lei.	Manteve limite, mas com ajustes que ampliam PPPs.
<i>Orientação geral</i>	Rigor técnico e alinhamento ao marco legal.	Flexibilização e criação de hipóteses não previstas em lei.

Em decorrência das inconformidades apontadas, projetos de decreto legislativo, tanto no Senado (PDL nº 107/2023) quanto na Câmara dos Deputados (PDL nº 114/2023), apontaram que os Decretos nº 11.466 e nº 11.467 extrapolaram o poder regulamentar ao criarem normas incompatíveis com a legislação vigente. A crítica central reside no fato de que os decretos teriam introduzido hipóteses não previstas na Lei, sobretudo ao permitir a regularização de contratos irregulares, provisórios ou precários, contrariando o regime de delegações estabelecido pela Lei nº 11.445, que exige licitação e que distingue de forma clara o que são contratos regulares.

Além disso, os PDLs argumentaram que os decretos teriam alterado prazos legais e flexibilizado o modelo de regionalização ao admitir arranjos provisórios sem respaldo formal dos Estados. No entendimento dos autores dos PDLs, as normas editadas pela União exorbitaram o poder regulamentar ao legislar por decreto de forma distinta daquela tratada de forma detalhada pela lei, além de desvirtuarem a lógica competitiva e a segurança jurídica estabelecidas.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

4.1.4. Decretos nº 11.598 e 11.599, de 12 de julho de 2023

Após as controvérsias, os Decretos nº 11.466 e 11.467 foram revogados em julho do mesmo ano e substituídos pelos Decretos nº 11.598 e 11.599, que representaram um retorno às bases jurídicas e aos parâmetros originais do marco legal. O Decreto nº 11.598 retomou a metodologia de capacidade econômico-financeira com maior aderência ao modelo anterior, eliminando a possibilidade de regularização de contratos irregulares e reafirmando que apenas contratos regulares — de programa ainda vigentes ou de concessão — podem ser submetidos ao teste de capacidade financeira.

Por sua vez, o Decreto nº 11.599 reorganizou a disciplina da prestação regionalizada, resgatando o equilíbrio entre o papel dos Estados e a atuação subsidiária da União, além de retirar dispositivos que reconheciam automaticamente estruturas de gestão associada sem observar os requisitos legais. Ambos os decretos procuraram reequilibrar o sistema regulatório e restabelecer coerência com a Lei nº 14.026, após a curta vigência das normas anteriores.

4.1.1. A instabilidade regulamentar federal e a ameaça à universalização do saneamento básico

A trajetória recente da regulamentação federal do saneamento básico revela um movimento pendular que, longe de fortalecer o ambiente institucional necessário ao avanço do setor, expõe fragilidades que comprometem a segurança jurídica, afugentam investimentos privados e reforçam uma dependência insustentável do Estado como único agente capaz de promover a universalização dos serviços. As idas e vindas normativas — expressas na rápida sucessão de decretos editados e revogados entre 2020 e 2023 — mais do que meros ajustes técnicos, representam oscilações de orientação política que geram imprevisibilidade e minam a credibilidade das reformas introduzidas pelo novo marco legal de 2020.

Nele, foi estabelecido um caminho claro: ampliar a competição, criar incentivos econômicos, exigir comprovação de capacidade financeira e impor metas de



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

universalização. Para que esse modelo funcionasse, era indispensável um arcabouço regulatório estável e coerente com a lógica da liberdade econômica. No entanto, a reorientação normativa promovida pelos decretos de abril de 2023 — que flexibilizaram exigências, reabriram espaço para contratos precários e ampliaram indevidamente a atuação da União — sinalizou um retrocesso. Ao permitir a regularização de operações irregulares e ao reduzir o rigor da comprovação da capacidade econômico-financeira, tais decretos enviaram a mensagem equivocada de que o setor poderia voltar ao passado: um cenário marcado por informalidade, ausência de planejamento e baixa eficiência operacional.

Esse tipo de oscilação normativa tem efeitos profundos. O saneamento básico é um setor de investimentos intensivos, com contratos de décadas e necessidade de alta previsibilidade regulatória. Nenhum investidor — nacional ou estrangeiro — alocará capital de longo prazo em um ambiente sujeito a revisões repentinas e interpretações criativas que ultrapassam limites legais. A instabilidade afeta a confiança, encarece o crédito e reforça um ciclo perverso no qual a dependência do investimento público se perpetua justamente porque o investimento privado encontra barreiras artificiais criadas pela própria regulação.

Ao mesmo tempo, é ilusório imaginar que o Estado, isoladamente, conseguirá financiar a universalização do saneamento até 2033. As próprias companhias estaduais, em grande parte, não dispõem da capacidade fiscal e de endividamento para realizar o volume de investimentos exigidos. Insistir em modelos estatais sem respaldo financeiro é condenar milhões de brasileiros à precariedade e manter um déficit histórico que compromete saúde pública, dignidade e desenvolvimento econômico. A experiência internacional demonstra que a abertura à iniciativa privada — com regras claras, competição e fiscalização robusta — não apenas acelera a expansão dos serviços, como reduz ineficiências e induz inovação tecnológica.

Nesse contexto, a proteção da segurança jurídica é condição essencial para destravar os investimentos necessários, reduzir o peso do Estado, ampliar a eficiência e garantir que a universalização do saneamento deixe de ser uma promessa retórica para tornar-se uma realidade efetiva. Sem estabilidade, não há confiança; sem confiança, não



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

há investimento; sem investimento, não há universalização. É essa lógica simples — mas frequentemente esquecida — que deve orientar qualquer agenda séria de política pública no setor.

4.2. O custo da universalização

O estudo elaborado pela KPMG¹ em 2021, apresenta um diagnóstico abrangente sobre os desafios financeiros, estruturais e regulatórios que o país enfrenta para cumprir as metas de universalização previstas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Segundo a análise, o Brasil precisará investir cerca de R\$ 893 bilhões até 2033 para garantir que toda a população tenha acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgoto, o que exigiria um investimento médio anual de aproximadamente R\$ 66 bilhões — mais do que o triplo do volume atualmente aplicado no setor, estimado em torno de R\$ 20 bilhões por ano.

É destacado ainda que o país convive com fortes desigualdades regionais na prestação dos serviços. Enquanto as regiões Sul e Sudeste já contam com níveis de cobertura superiores a 80% para esgotamento sanitário e 95% para abastecimento de água, o Norte e o Nordeste permanecem em situação crítica, com menos de 20% de coleta de esgoto e até 30% da população sem acesso à água tratada. Essa assimetria decorre, sobretudo, da concentração de investimentos em áreas urbanas densas e economicamente viáveis, o que exclui municípios de pequeno porte e comunidades rurais, onde a prestação de serviços é mais custosa e menos atrativa economicamente.

Do ponto de vista financeiro, é apontado que o principal entrave à universalização é a baixa capacidade de investimento das companhias estaduais de saneamento, responsáveis por cerca de 70% da prestação dos serviços. Essas empresas enfrentam restrições fiscais, endividamento elevado e limitações operacionais, o que compromete a expansão da infraestrutura.

¹ KPMG. Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil? São Paulo: KPMG, 2020.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

O setor privado, por sua vez, embora tenha aumentado sua presença após a aprovação do novo marco legal, ainda encontra barreiras regulatórias, insegurança jurídica e incertezas sobre a estabilidade contratual. Para superar essas dificuldades, a KPMG defende a ampliação de modelos de concessão e parcerias público-privadas, que podem acelerar os investimentos e gerar ganhos de escala, desde que acompanhados de planejamento regionalizado, segurança regulatória e previsibilidade contratual.

A análise também chama atenção para a fragmentação institucional e regulatória do setor, considerada um dos maiores obstáculos ao avanço do saneamento no país. Atualmente, existem mais de 60 entidades reguladoras subnacionais, muitas delas com estrutura técnica limitada e atuação restrita à definição de tarifas, sem monitoramento efetivo da qualidade dos serviços ou das metas de expansão. A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), encarregada de estabelecer normas de referência, tem papel estratégico na uniformização regulatória, mas enfrenta limitações de pessoal e de capacidade operacional, o que tem retardado a adoção dessas normas pelos estados e municípios.

Nesse contexto, é apontada a importância do fortalecimento de uma governança cooperativa entre União, estados e municípios, baseada na regionalização da prestação dos serviços, como previsto na Lei nº 14.026, de 2020. Essa abordagem permitiria diluir custos, reduzir desigualdades e promover o equilíbrio tarifário, além de ampliar o acesso a fontes de financiamento. Para a consultoria, o avanço da regionalização é condição essencial para que o setor possa atingir escala suficiente para sustentar os investimentos necessários à universalização.

O estudo enfatiza ainda que o saneamento básico deve ser compreendido não apenas como uma política de infraestrutura, mas como um vetor de desenvolvimento social e econômico. Estima-se que cada R\$ 1 investido em saneamento gere até R\$ 4 em benefícios socioeconômicos, incluindo redução de gastos públicos em saúde, aumento da produtividade do trabalho e valorização imobiliária. Em contrapartida, a ausência de saneamento adequado impõe custos significativos: mais de 200 mil internações hospitalares por ano estão associadas a doenças de veiculação hídrica, especialmente em áreas de baixa renda.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

4.3. A avaliação do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU) acompanha a implementação do novo marco legal desde 2021. Essas avaliações iniciais permitiram ao TCU identificar avanços importantes — como o fortalecimento da regulação e o incentivo à regionalização —, mas também desafios persistentes, entre eles a baixa coordenação entre órgãos federais, atrasos na adoção das normas de referência e limitações de capacidade técnica e institucional em estados e municípios para se adequarem ao novo modelo de governança.

Com base na leitura dos Acórdãos nº 2.392/2022 e nº 1.940/2024, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União, é possível delinear um diagnóstico aprofundado do setor de saneamento básico no Brasil, que se encontra em um processo de transformação institucional ainda incompleto e desigual.

O TCU constata que o país permanece distante das metas de universalização estabelecidas pela Lei nº 14.026/2020, segundo a qual até 2033 deve haver 99% da população com acesso à água potável e 90% com coleta e tratamento de esgoto. Apesar de avanços pontuais, o ritmo de expansão dos serviços está aquém do necessário, com projeções que indicam a manutenção de grandes disparidades regionais. Os dados mais recentes apontam que 85% dos brasileiros têm acesso à água tratada e apenas 56% contam com coleta de esgoto, sendo que menos de 50% do volume coletado é efetivamente tratado. Essa defasagem é agravada por baixa capacidade de investimento, planejamento fragmentado e deficiências na coordenação federativa.

Estrutura institucional e governança

O Acórdão nº 2.392/2022 analisa a implementação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, destacando que ele promoveu avanços no desenho regulatório e na governança do setor, mas também gerou complexidades administrativas e sobreposição de competências. O Tribunal observa que a integração das ações federais permanece insuficiente: o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), criado para



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

coordenar políticas e investimentos, não vem desempenhando plenamente sua função, operando sem regularidade e com baixo nível de articulação interministerial. A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), encarregada da edição de normas de referência, apresenta avanços relevantes, mas enfrenta restrições de pessoal e recursos, o que limita sua capacidade de induzir a regulação subnacional.

O Acórdão nº 1.940/2024 reforça essa avaliação, apontando que o processo de regionalização da prestação dos serviços, um dos pilares do novo marco, ainda avança de modo lento e desigual entre os estados. Muitos não conseguiram estruturar unidades regionais de saneamento ou definir entidades de governança interfederativa, condição essencial para o acesso a financiamentos federais e para a sustentabilidade econômica dos sistemas. Essa morosidade compromete o potencial do modelo, que deveria promover escala, eficiência e equilíbrio tarifário por meio da cooperação entre municípios.

Regulação e segurança jurídica

Ambos os acórdãos evidenciam uma marcada assimetria regulatória entre as agências estaduais e municipais, o que gera insegurança jurídica e eleva o risco para novos investimentos. Essa assimetria decorre, em grande medida, da baixa adesão às Normas de Referência da ANA — especialmente em regiões com capacidade regulatória limitada — e dos atrasos na própria aferição de conformidade, que podem ultrapassar dois anos e meio entre a publicação da norma e a verificação de sua adoção, produzindo defasagens que ampliam a heterogeneidade do sistema regulatório.

O TCU alerta que a ausência de uniformidade regulatória compromete um dos pilares do Novo Marco Legal, favorecendo a fragmentação de mercados, distorções tarifárias e perda de coerência regulatória, com impacto direto sobre a segurança jurídica e a sustentabilidade dos serviços. Além disso, o Tribunal registra que a judicialização de contratos e as disputas sobre titularidade dos serviços permanecem como entraves relevantes à consolidação do setor, exigindo maior coordenação normativa e mecanismos federativos de mediação mais efetivos para garantir estabilidade institucional e previsibilidade regulatória.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Financiamento e execução orçamentária

Um dos principais pontos de convergência entre os dois acórdãos é a constatação de que o investimento público federal no saneamento permanece insuficiente e irregular. A despeito da retomada do Novo PAC e da ampliação das linhas de crédito via FGTS e BNDES, os valores executados não são suficientes para suprir o déficit acumulado. O TCU destaca que as regiões Norte e Nordeste seguem subfinanciadas, refletindo a baixa capacidade técnica e institucional dos municípios de pequeno porte para elaborar projetos e acessar recursos. Além disso, a política federal de apoio ao saneamento é marcada por baixa execução orçamentária, fragmentação entre programas e ausência de mecanismos de avaliação de resultados.

O Acórdão nº 1.940/2024 enfatiza que, embora o novo marco tenha incentivado a participação privada, a sustentabilidade financeira das concessões ainda depende de uma regulação estável e de garantias adequadas. O Tribunal adverte que a ausência de um fundo federal de equalização ou de compensação tarifária compromete a inclusão de municípios menos rentáveis e pode ampliar desigualdades regionais.

Embora o novo marco regulatório tenha impulsionado a entrada de investimentos privados e produzido concessões de grande escala, o Tribunal evidencia que a sustentabilidade econômico-financeira desses contratos depende de uma regulação estável e de garantias adicionais que atenuem o risco em regiões de baixa capacidade arrecadatória. O TCU ressalta que, historicamente, parte significativa dos municípios brasileiros dependeu de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União ou de financiamentos do FGTS e do BNDES para viabilizar investimentos mínimos em abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que demonstra a insuficiência estrutural da receita tarifária local para sustentar projetos de maior envergadura.

Nesse contexto, a ausência de um fundo federal destinado a equalizar tarifas ou redistribuir receitas entre municípios mais e menos rentáveis tende a aprofundar as desigualdades regionais, uma vez que as concessões têm avançado com maior velocidade em áreas com maior densidade populacional e capacidade de pagamento.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Sem um instrumento nacional de compensação, as localidades de menor porte ou mais vulneráveis permanecem com reduzida capacidade de atrair operadores e investimentos, correndo o risco de ficar à margem dos ganhos de escala e das melhorias regulatórias promovidas pelo novo marco. O Tribunal adverte, portanto, que superar esse desequilíbrio é condição necessária para garantir que a universalização prevista em lei seja efetivamente nacional, assegurando que municípios economicamente frágeis não sejam excluídos da agenda de modernização e expansão dos serviços de saneamento básico.

Planejamento e integração de políticas

O TCU identifica falta de integração entre as políticas de saneamento, recursos hídricos, meio ambiente e saúde pública, o que reduz a eficiência das ações e dificulta o monitoramento dos impactos sociais e ambientais. O Tribunal destaca a necessidade de consolidar sistemas de informação e indicadores padronizados, uma vez que os dados disponíveis ainda são dispersos e incompletos. Essa limitação afeta o planejamento e impede uma avaliação precisa dos resultados das políticas federais.

Conclusões

O diagnóstico traçado pelos acórdãos indica que o setor de saneamento básico no Brasil se encontra em um momento de transição institucional, no qual o novo marco legal estabeleceu bases modernas de regulação e cooperação federativa, mas sua efetividade depende de maior coordenação e fortalecimento das capacidades estatais. O TCU conclui que, para alcançar a universalização, o país precisa:

- fortalecer a governança federativa e o papel do Cisb;
- ampliar a estrutura e o alcance regulatório da ANA;
- assegurar planejamento contínuo e previsibilidade orçamentária;
- aprimorar a regulação tarifária e os mecanismos de subsídio cruzado;



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

- promover apoio técnico permanente a estados e municípios, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

5. Atividades realizadas

Foram desenvolvidas diversas atividades destinadas a compreender, de maneira abrangente, a atuação da União, dos órgãos federais e dos agentes financeiros envolvidos na implementação do marco legal. As ações empreendidas combinaram instrumentos de coleta de informações, diálogo institucional e análise técnica, permitindo à Comissão construir um diagnóstico consistente e alinhado às evidências apresentadas pelos especialistas, gestores e representantes do setor.

Foram realizadas audiências públicas com a participação de órgãos federais, entidades reguladoras, operadores públicos e privados, especialistas acadêmicos e representantes de municípios. Esses debates permitiram examinar o impacto das normas federais, identificar lacunas de coordenação institucional e compreender os principais desafios enfrentados pelos entes federados, especialmente os municípios de menor capacidade administrativa.

Além disso, foram encaminhados requerimentos de informações e ofícios a órgãos e entidades federais, buscando esclarecimentos detalhados sobre linhas de financiamento, investimentos realizados, critérios de priorização, apoio técnico, capacidade institucional, estruturação de projetos e aplicação de recursos federais. As respostas recebidas subsidiaram a análise técnica e ofereceram transparência sobre a atuação da União na indução do setor.

Por fim, foram realizadas diligências externas, incluindo visitas técnicas a unidades de prestação de serviços e reuniões com entidades representativas e gestores regionais. Essas iniciativas permitiram observar, de forma concreta, a realidade local, os obstáculos operacionais enfrentados e a diversidade de modelos de prestação existentes no país, contribuindo para a formação de um panorama mais preciso sobre a efetividade das políticas federais de apoio.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

O conjunto dessas atividades conferiu robustez ao processo avaliativo, permitindo identificar gargalos, avanços e oportunidades de aperfeiçoamento na atuação federal, que se refletem nos achados e recomendações apresentados neste relatório.

5.1. Audiências públicas

Foram realizadas quatro audiências públicas, todas presididas pelo Senador Jorge Seif. O objetivo central desses encontros, realizados entre julho e outubro de 2025, foi a avaliação da Política Pública de apoio técnico e financeiro federal aos entes federados e às entidades que atuam no setor de saneamento básico.

As discussões se aprofundaram em temas cruciais, como a execução do Programa 2322 (PPA 2024-2027) e os critérios de repasse de recursos, a governança e a regionalização dos serviços, o papel regulatório da Agência Nacional de Águas (ANA), e os impactos da participação privada, concessões e concorrência no setor após o Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020).

As audiências reuniram representantes de ministérios, bancos de fomento (Caixa, BNDES), órgãos de controle (TCU), agências reguladoras, empresas estaduais (Casan, Sabesp), concessionárias privadas (Aegea), e a Confederação Nacional de Municípios (CNM), visando identificar gargalos e propor aperfeiçoamentos legislativos para a universalização do saneamento no Brasil.

5.1.1. 1ª Audiência Pública (1º de julho de 2025).

Esta audiência pública, realizada em 1º de julho de 2025, foi conduzida pelo Senador Jorge Seif. O evento se destinou a analisar a execução do Programa 2322 (PPA 2024-2027), bem como os critérios de repasse e acesso a recursos federais para o saneamento básico. Participaram da audiência pública os seguintes expositores:

- *Leonardo Picciani* – Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (MCid);



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

- *Flavio Tagliassachi Gavazza* – Superintendente Nacional de Serviços do Governo da Caixa Econômica Federal;
- *Denilson Campello* – Diretor do Departamento de Parcerias com o Setor Privado do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR);
- *Gesmar Rosa dos Santos* – Especialista em Saneamento Básico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
- *Eduardo Christensen Nali* – Chefe do Departamento de Saneamento Ambiental do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- *Cláudia Lima* – Gerente de Sustentabilidade e Resiliência da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Ministério das Cidades

O secretário nacional ressaltou que a União estabelece as diretrizes gerais, gerindo recursos orçamentários e do FGTS destinados a quatro eixos: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos

Picciani destacou a retomada dos investimentos diretos por meio do Orçamento Geral da União — após uma interrupção de quase uma década — e o papel do Novo PAC (2023-2026) na seleção de projetos de saneamento urbano e rural, drenagem e gestão de resíduos. Segundo ele, estão em execução 1.140 contratos orçamentários (R\$ 25 bi) e cerca de 400 operações via FGTS (R\$ 27 bi), além de projetos prioritários com debêntures incentivadas e investimentos estruturados via Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI).

Em relação aos critérios de repasse, explicou que o acesso aos recursos federais ocorre por emendas parlamentares e seleções públicas, com base em critérios técnicos como titularidade da área, licenciamento ambiental e grau de maturidade dos projetos. Picciani salientou que o Ministério busca equilibrar investimentos públicos e privados, reconhecendo que a participação do setor privado cresce, mas ainda é insuficiente para alcançar áreas rurais e regiões menos atrativas economicamente. Nessas localidades, reforçou, o investimento público continua essencial, especialmente em drenagem e



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

prevenção de desastres, diante de eventos climáticos recorrentes como os alagamentos no Rio Grande do Sul.

Por fim, o secretário sublinhou que a atuação federal visa ampliar o acesso ao saneamento com base na regionalização e na integração entre entes federados, promovendo a capacitação técnica e a sustentabilidade financeira dos serviços, de modo a garantir que a universalização do saneamento avance de forma equitativa em todo o território nacional.

Caixa Econômica Federal

O representante da Caixa Econômica Federal apresentou um panorama detalhado da atuação da instituição no financiamento e operacionalização das políticas federais de saneamento. Explicou que a Caixa atua em três frentes principais: (i) gestão das operações com recursos do Orçamento Geral da União, em parceria com o Ministério das Cidades; (ii) financiamento via FGTS, no âmbito do programa Saneamento para Todos, destinado a municípios e concessionárias; e (iii) estruturação de concessões e parcerias público-privadas (PPPs) no setor.

Também destacou que, desde 2024, as contratações vinculadas ao Novo PAC e ao PPA 2024-2027 envolvem centenas de operações financiadas, muitas delas dentro do chamado “regime simplificado”, que abrange projetos de até R\$ 1,5 milhão. Nesse modelo, os municípios inserem a documentação técnica no TransfereGov, mas sem análise prévia da Caixa ou do ministério, cabendo ao ente local executar e comprovar o objeto do convênio. Segundo ela, apenas 31% dos municípios conseguiram cadastrar adequadamente seus projetos nesse sistema, o que revela grande dificuldade técnica e baixa capacidade institucional, especialmente em prefeituras pequenas.

O expositor enfatizou ainda que a morosidade na execução das obras não decorre da Caixa, mas da falta de capacidade dos municípios em elaborar projetos, comprovar a titularidade das áreas e atender às exigências legais e fundiárias — desafios ainda maiores nas zonas rurais.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

No campo das PPPs e concessões, informou que a Caixa possui 24 projetos em carteira, sendo 14 em fase de estudos de viabilidade e diversos consórcios intermunicipais em estruturação, inclusive em Santa Catarina (como os consórcios C.I. Centro, Cisca e Pró-Sinos), voltados à gestão de resíduos sólidos.

Por fim, ressaltou que os financiamentos com recursos do FGTS são atrativos por oferecerem taxas de juros de até 9% ao ano, carência de até quatro anos e prazo de amortização de até 20 anos. Confirmou que, até julho de 2025, 11 operações de saneamento haviam sido contratadas no âmbito do Novo PAC, totalizando mais de R\$ 800 milhões. A expositora concluiu defendendo a simplificação dos processos de repasse e análise, de modo que os recursos cheguem mais rapidamente à ponta, onde estão as populações carentes e ribeirinhas que ainda carecem de acesso à água tratada e esgotamento sanitário

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

O representante do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), apresentou a atuação do ministério na estruturação de parcerias público-privadas (PPPs) e concessões voltadas ao saneamento básico, em articulação com estados, municípios e consórcios regionais.

Ele explicou que o MIDR atua de forma transversal às políticas conduzidas por outros ministérios, como o das Cidades, e tem como instrumento central o Fundo de Desenvolvimento de Infraestrutura Regional Sustentável (FDIRS) — sucessor do antigo FGIE —, criado para estruturar projetos e oferecer garantias a PPPs e concessões nas áreas de mobilidade urbana, cidades inteligentes e saneamento básico (abrangendo água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos). O fundo, com pouco mais de R\$ 1 bilhão, teve seu plano de negócios aprovado em agosto de 2023 e é administrado pela Vinci Partners, em parceria com a Ernst & Young, selecionadas por chamamento público.

Campello ainda destacou que o FDIRS é um fundo de carteira aberta, o que significa que não depende de editais periódicos: os entes subnacionais podem encaminhar ofícios de solicitação de apoio ao MIDR, que analisa, cadastra e apoia tecnicamente os



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

projetos. Esse processo é operacionalizado por meio do sistema “Parcerias Brasil”, uma plataforma digital que orienta os municípios e consórcios em todas as etapas de pré-estruturação de projetos, desde a conformidade legal até a preparação para contratação de estruturadores privados.

Como exemplo, mencionou o projeto-piloto do Estado do Acre, que visa estruturar um sistema regional de resíduos sólidos por meio de consórcio intermunicipal. O modelo depende da adesão da capital, Rio Branco, para viabilizar o subsídio cruzado que permita equilibrar financeiramente os municípios menores. O mesmo formato, segundo Campello, começou a ser desenvolvido em Santa Catarina, em parceria com a Federação Catarinense de Municípios (Fecam), e será estendido ao Tocantins, com o apoio da senadora Professora Dorinha, iniciando-se pela capital Palmas.

Por fim, o representante ressaltou que o papel do MIDR é viabilizar técnica e financeiramente a estruturação de projetos de PPPs e concessões em municípios que, isoladamente, não possuem escala ou capacidade institucional para atrair investimentos privados. Encerrou destacando a parceria com a Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente (Abrema), que tem apoiado tecnicamente a implementação dessas iniciativas regionais.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

O representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apresentou uma análise técnica sobre os desafios da universalização do saneamento básico no Brasil. Ele iniciou lembrando que a audiência ocorreu próximo ao aniversário de cinco anos do novo marco legal do saneamento (Lei nº 14.026, de 2020), e destacou que o momento é oportuno para revisar avanços, gargalos e desigualdades regionais.

Segundo o Ipea, os déficits de atendimento permanecem concentrados sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, embora persistam problemas também no Sul, relacionados ao esgotamento sanitário e à qualidade das fossas sépticas. Gesmar apresentou resultados de estudos realizados entre 2020 e 2023, que identificaram 1.959 municípios com baixo atendimento em água e esgoto, reforçando a necessidade de políticas mais focadas nos



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

pequenos municípios e áreas rurais. Ele defendeu a criação de fundos específicos e complementares para apoiar a institucionalização, a elaboração de projetos e a execução das ações de saneamento, com participação articulada entre governo federal, estados, municípios, Ministério Público e Congresso Nacional.

Entre os principais gargalos identificados, mencionou:

- a baixa capacidade técnica e financeira de municípios pequenos e endividados;
- barreiras regulatórias e de licenciamento ambiental que desconsideram realidades locais (como em Manacapuru-AM, onde a declividade do terreno inviabiliza o modelo padrão de aterros);
- a necessidade de subsídios cruzados e consórcios regionais para viabilizar economicamente as operações;
- e a fragilidade na coordenação entre moradia, saneamento e políticas de habitação, especialmente em áreas de risco ou ocupações precárias.

Gesmar ressaltou que o Novo PAC e a retomada dos investimentos públicos representam um avanço, mas advertiu que, historicamente, os recursos federais tendem a se concentrar em estados mais estruturados, abandonando os municípios com maiores déficits. Defendeu que os critérios de seleção considerem também o alcance social e territorial das propostas, e não apenas a qualidade técnica dos projetos.

Por fim, reforçou a importância de fortalecer o núcleo técnico de planejamento no Ministério das Cidades, de ampliar o diálogo interinstitucional e de adotar planejamento de longo prazo, comparando o modelo desejável a um “seguro” que assegure a continuidade das políticas públicas. Encerrou enfatizando que a efetividade da política federal de saneamento depende da estabilidade de recursos, do diálogo federativo e da priorização dos municípios mais vulneráveis.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

O representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apresentou a contribuição do banco para o avanço da infraestrutura de



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

saneamento no Brasil, com foco em modelagem de concessões, estruturação de projetos e apoio financeiro à universalização dos serviços.

Ele destacou que o BNDES desempenha papel central na implementação do novo marco legal do saneamento, tendo sido responsável pela estruturação da maioria das concessões realizadas desde 2020, em parceria com governos estaduais, municipais e agências reguladoras. Esses projetos, segundo Nali, têm buscado combinar áreas economicamente atrativas com regiões de menor rentabilidade, por meio de blocos regionais e subsídios cruzados, o que tem garantido sustentabilidade financeira e inclusão territorial.

Nali apresentou dados sobre a carteira atual do banco no setor: o BNDES apoia projetos em todas as regiões do país, envolvendo tanto abastecimento de água e esgotamento sanitário quanto resíduos sólidos e drenagem urbana. Ele ressaltou que o banco atua desde a fase de estruturação das concessões e PPPs até a viabilização de financiamentos de longo prazo, com condições ajustadas à realidade de cada operação. O representante enfatizou que o modelo do BNDES busca atrair capital privado para complementar os recursos públicos e acelerar o alcance das metas de universalização previstas para 2033. Destacou, ainda, que o banco tem investido na padronização de editais e contratos, no apoio técnico aos estados e municípios e na transparência dos processos licitatórios, o que tem resultado em leilões bem-sucedidos e crescente competição no setor.

Por fim, Nali reconheceu que persistem desafios relevantes, especialmente no apoio a pequenos municípios e consórcios intermunicipais, que ainda carecem de capacidade técnica e de escala para acessar o crédito ou atrair investidores. O BNDES, segundo ele, trabalha para desenvolver modelos de financiamento híbridos, que combinem recursos públicos, privados e multilaterais, de modo a garantir que o avanço da infraestrutura de saneamento não se restrinja às regiões mais rentáveis, mas alcance todo o território nacional.

Confederação Nacional de Municípios



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

A representante da Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresentou uma análise centrada nas dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação das políticas de saneamento básico, destacando os entraves técnicos, financeiros e institucionais que impedem o cumprimento das metas do novo marco legal do setor.

Ela iniciou reconhecendo os esforços do Ministério das Cidades e dos bancos públicos, mas observou que, na prática, a maioria dos municípios brasileiros — especialmente os de pequeno porte — enfrenta severas limitações de capacidade técnica e orçamentária, o que os impede de elaborar projetos consistentes e acessar os programas federais de apoio, como o Programa 2322 e o Novo PAC.

Segundo Cláudia, menos de um terço dos municípios possui equipe técnica especializada para preparar projetos de engenharia, atender aos requisitos de licenciamento ambiental e comprovar a titularidade das áreas, o que leva muitos a perderem prazos ou a terem propostas desclassificadas. Ela apontou que as exigências de contrapartida financeira e de formalização de consórcios regionais também são obstáculos, especialmente para municípios pequenos e isolados, que não têm estrutura administrativa para gerenciar contratos complexos.

A representante da CNM defendeu a criação de programas de capacitação continuada e assistência técnica federal, voltados à elaboração de planos municipais de saneamento e de resíduos sólidos, enfatizando que a falta de projetos prontos é o principal gargalo para o acesso aos recursos. Reforçou, ainda, a necessidade de simplificar os instrumentos de financiamento e repasse, tornando os critérios mais proporcionais à realidade dos pequenos entes.

Cláudia Lima também chamou atenção para o impacto social e ambiental da ausência de saneamento, lembrando que essa carência gera custos elevados em saúde pública e perpetua desigualdades regionais. Defendeu que o governo federal adote critérios redistributivos e de equidade territorial nas futuras seleções do PAC e nas políticas de crédito, de modo a priorizar municípios com maior déficit e menor capacidade institucional.

Por fim, reiterou o compromisso da CNM em colaborar com o Congresso Nacional e com o Executivo na construção de soluções cooperativas e regionalizadas,



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

capazes de garantir planejamento, sustentabilidade financeira e resultados efetivos para o saneamento básico no país.

Tabela 02 – Principais problemas e oportunidades identificados na 1ª Audiência Pública sobre Saneamento Básico (CDR, 01/07/2025)

Principais Problemas Identificados	Principais Oportunidades e Caminhos para Superação
1. Baixa capacidade técnica e institucional dos municípios – Falta de equipes especializadas para elaborar projetos e planos de saneamento. – Dificuldade em atender exigências de titularidade, licenciamento e contrapartidas. – Alta rotatividade de gestores e ausência de continuidade administrativa.	– Expansão da assistência técnica federal. – Criação de fundos permanentes para capacitação e estruturação de projetos. – Uso da plataforma Parcerias Brasil (MIDR) para orientar municípios e consórcios.
2. Dificuldade de acesso a recursos federais e financiamentos – Burocracia excessiva e morosidade nos repasses via TransfereGov. – Apenas 31% dos municípios conseguem concluir o cadastro técnico. – Exigências desproporcionais a municípios de pequeno porte.	– Simplificação dos procedimentos de repasse e análise de projetos. – Expansão do regime simplificado e do uso do FGTS – Saneamento para Todos. – Diversificação de fontes: OGU, FGTS, debêntures incentivadas e PAC.
3. Desigualdades regionais e socioeconômicas – Déficit elevado nas regiões Norte e Nordeste. – Áreas rurais e periferias urbanas sem cobertura adequada. – Falta de escala econômica para municípios pequenos e isolados.	– Regionalização dos serviços e subsídios cruzados entre áreas rentáveis e deficitárias. – Formação de consórcios intermunicipais com apoio técnico do MIDR e MCid. – Planejamento integrado com políticas de habitação e desenvolvimento regional.
4. Falta de planejamento de longo prazo e continuidade de políticas – Descontinuidade de programas federais entre 2015 e 2023. – Perda de capacidade técnica em órgãos federais. – Concentração histórica de recursos em estados mais estruturados.	– Retomada do investimento direto via OGU e Novo PAC. – Fortalecimento da Secretaria Nacional de Saneamento (MCid) como núcleo técnico. – Planejamento plurianual e monitoramento de metas (PPA 2024–2027).
5. Limitações de financiamento e sustentabilidade econômica – Baixa atratividade do setor para o capital privado em áreas não lucrativas. – Dificuldade de acesso ao crédito por municípios endividados. – Ausência de instrumentos de garantia e mitigação de riscos.	– Consolidação do FDIRS (MIDR) para estruturação de PPPs regionais. – Modelos híbridos de financiamento público-privado (BNDES). – Criação de fundos setoriais temáticos para assegurar continuidade e sustentabilidade.
6. Fragmentação regulatória e falta de coordenação federativa – Legislação nacional muitas vezes incompatível com realidades locais.	– Aperfeiçoamento de normas diferenciadas por realidade territorial. – Fortalecimento da governança interfederativa e de instâncias de controle.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

– Falta de integração entre entes e agências reguladoras.	
---	--

5.1.2. 2ª Audiência Pública (12 de agosto de 2025).

Esta audiência pública, realizada em 12 de agosto de 2025, foi conduzida pelo Senador Jorge Seif. O evento se destinou a analisar a governança e a regionalização do saneamento básico. Participaram da audiência pública os seguintes expositores:

- *Victor Marcuz de Moraes* – Diretor da 3ª Diretoria da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica do Tribunal de Contas da União (TCU);
- *Gustavo Kaercher Loureiro* – Pesquisador Associado Sênior do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI/FGV-RJ);
- *Gabriel Jamur Gomes* – Professor de Direito Privado da Universidade de Brasília (UnB) e Coordenador do Grupo Nacional de Estudos em Direito do Saneamento Básico;
- *João Eduardo Della Justina* – Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental e Meio Ambiente do Alto Uruguai Catarinense (Cisama) e Prefeito de Bocaina do Sul (SC);
- *Katynara Goedert* – Coordenadora de Saneamento Básico do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental e Meio Ambiente do Alto Uruguai Catarinense (Cisama).

Tribunal de Contas da União

O representante do Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou uma exposição detalhada sobre o acompanhamento que o TCU vem realizando na implementação do novo marco legal do saneamento básico (Lei nº 14.026, de 2020).

Em sua fala, destacou que o Tribunal acompanha o tema desde 2021, com duas rodadas de fiscalizações já concluídas — a primeira entre 2021 e 2022, e a segunda entre 2023 e 2024 — e uma nova rodada prevista para 2025. Essas ações têm como objetivo



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

avaliar como os órgãos federais sob a jurisdição do TCU estão operacionalizando as diretrizes do marco legal, especialmente no que se refere à alocação e aplicação de recursos federais para o saneamento.

Segundo o expositor, a primeira rodada revelou que as instituições federais ainda estavam em fase de adaptação às novas atribuições legais, com destaque para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que vinha se estruturando para exercer suas novas funções regulatórias. Na segunda rodada, o TCU concentrou-se em avaliar o direcionamento e os critérios de repasse dos recursos federais, buscando verificar a efetividade do apoio técnico e financeiro da União para a implementação de projetos de saneamento nos estados e municípios.

Marcuz também ressaltou a importância da cooperação entre o Congresso Nacional, o Executivo e os órgãos de controle para aprimorar o acompanhamento das políticas públicas e garantir transparência e efetividade no uso dos recursos públicos destinados ao setor.

Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI/FGV-RJ)

O Professor Gustavo Kaercher Loureiro apresentou uma análise crítica sobre os modelos de regionalização do saneamento básico e as formas de implementação do novo marco legal (Lei nº 14.026/2020).

Foram abordadas experiências práticas observadas no Rio Grande do Sul, onde ocorreram processos de desestatização e reorganização dos serviços de saneamento sem a formalização prévia da regionalização prevista na lei. Segundo ele, apesar dessa ausência formal, os municípios assumiram contratos uniformes com a companhia estadual, mediante amplo diálogo institucional com o Ministério Público, os órgãos de controle e as câmaras municipais.

O expositor ressaltou que, embora esse modelo não siga estritamente o formato previsto pelo marco legal, ele atende aos seus objetivos fundamentais, garantindo segurança jurídica, coerência regulatória e eficiência administrativa. Defendeu que esse tipo de solução deveria ser reconhecido e regulamentado de forma adequada, pois



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

representa uma alternativa legítima e funcional de regionalização adaptada às realidades locais.

Por fim, foi alertado que novas desestatizações provavelmente ocorrerão em condições semelhantes, o que exige debate regulatório e normativo para assegurar estabilidade e previsibilidade jurídica aos municípios. Sua fala destacou a necessidade de flexibilidade interpretativa na aplicação do marco do saneamento, de modo a equilibrar segurança jurídica, governança federativa e viabilidade econômica dos serviços.

Grupo Nacional de Estudos em Direito do Saneamento Básico da Universidade de Brasília

O Professor Gabriel Jamur Gomes apresentou uma reflexão jurídica e institucional sobre os desafios de implementação do novo marco legal do saneamento (Lei nº 14.026/2020) e seus impactos sobre os municípios e os contratos de prestação dos serviços.

Gomes destacou que a principal dificuldade não é apenas financeira ou técnica, mas jurídico-institucional, uma vez que muitos municípios ainda enfrentam insegurança quanto às regras de regionalização, titularidade e renovação contratual. Ressaltou que o novo marco trouxe exigências rigorosas de comprovação de capacidade econômico-financeira, o que, na prática, exclui operadores públicos de menor porte e afeta diretamente o princípio da universalização.

O expositor defendeu que o país precisa harmonizar a segurança jurídica com a efetividade social, reconhecendo formas alternativas e progressivas de cumprimento das metas de universalização, sobretudo em regiões com menor capacidade administrativa. Enfatizou que a autonomia municipal deve ser respeitada no processo de regionalização, mas dentro de modelos cooperativos e solidários, capazes de assegurar eficiência e viabilidade econômica.

Por fim, Gabriel Jamur propôs maior integração entre as esferas federal, estadual e municipal, bem como aperfeiçoamento da regulação infralegal para evitar interpretações conflitantes. Segundo ele, o papel do Congresso e dos órgãos de controle



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

é essencial para garantir previsibilidade jurídica, estabilidade dos contratos e o fortalecimento da governança federativa no saneamento básico.

Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental e Meio Ambiente do Alto Uruguai Catarinense (Cisama)

João Eduardo Della Justina apresentou a experiência prática do consórcio como modelo de gestão compartilhada para viabilizar o saneamento básico em municípios de pequeno porte. O Cisama reúne municípios com baixa densidade populacional e restrita capacidade financeira, que, isoladamente, não teriam condições de estruturar e sustentar serviços de saneamento. Por isso, por meio da cooperação intermunicipal, o consórcio busca compartilhar custos, elaborar projetos técnicos conjuntos e acessar recursos federais, especialmente em programas de resíduos sólidos e abastecimento de água.

Ele ressaltou, contudo, que as exigências burocráticas e a rigidez dos editais federais ainda constituem barreiras para os pequenos municípios. Destacou a necessidade de maior apoio técnico e institucional da União, não apenas na execução de obras, mas também na formação de equipes locais e na elaboração de projetos executivos, sem os quais os recursos disponíveis permanecem inacessíveis.

Della Justina também observou que a regionalização prevista no novo marco legal do saneamento deve respeitar a diversidade territorial e a realidade de consórcios já existentes, que têm mostrado resultados concretos na gestão integrada e na redução de custos. Defendeu, por fim, que o governo federal reconheça e fortaleça o papel dos consórcios intermunicipais como instrumentos eficazes para alcançar a universalização e a sustentabilidade dos serviços de saneamento nas regiões menos desenvolvidas.

Em seguida, a Sra. Katynara Goedert complementou a exposição do presidente do consórcio, trazendo uma visão técnica e operacional sobre os desafios enfrentados pelos municípios consorciados na execução das políticas públicas de saneamento.

Goedert destacou que os principais entraves para o avanço das ações de saneamento nos municípios de pequeno porte são a ausência de equipes técnicas permanentes, a falta de projetos executivos prontos e a dificuldade de atender às



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

exigências dos editais federais, especialmente nos programas de resíduos sólidos e abastecimento de água. Segundo ela, muitos municípios não possuem capacidade técnica para elaborar planos municipais de saneamento ou cumprir requisitos de licenciamento e titularidade de áreas, o que os exclui das oportunidades de financiamento.

A coordenadora enfatizou o papel do Cisama como solução cooperativa e regionalizada, que permite superar individualmente essas limitações. O consórcio, segundo ela, atua na capacitação de servidores locais, no desenvolvimento de projetos integrados e na busca de parcerias com órgãos estaduais e federais, fortalecendo a gestão associada dos serviços.

Por fim, Goedert defendeu que o governo federal simplifique os processos de acesso a recursos e de prestação de contas, criando linhas específicas para consórcios intermunicipais. Reforçou que a política de saneamento precisa reconhecer as realidades locais e apoiar tecnicamente os municípios mais vulneráveis, sob pena de perpetuar as desigualdades regionais no acesso a água potável e esgotamento sanitário.

Tabela 03 – Principais Problemas e Oportunidades Identificados na 2ª Audiência Pública sobre Saneamento Básico (CDR, 12/08/2025)

Principais Problemas Identificados	Principais Oportunidades e Caminhos para Superação
1. Dificuldades na regionalização dos serviços de saneamento – Ausência de formalização adequada em diversos estados. – Falta de clareza sobre titularidade e divisão de responsabilidades entre municípios e companhias estaduais. – Insegurança jurídica em contratos decorrentes de processos de desestatização.	– Reconhecimento de formas alternativas de regionalização que atendam aos objetivos do marco legal. – Regulamentação diferenciada para arranjos locais e consórcios já existentes. – Cooperação técnica entre União, estados e municípios para harmonizar modelos regionais.
2. Baixa capacidade técnica e institucional dos municípios – Falta de equipes especializadas para elaboração de planos e projetos de saneamento. – Dificuldade de cumprimento das exigências dos editais e programas federais.	– Fortalecimento de consórcios intermunicipais (como o Cisama) para atuação regional. – Criação de programas permanentes de capacitação e apoio técnico aos municípios. – Simplificação dos requisitos para acesso a recursos federais e para prestação de contas.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

– Ausência de assistência técnica contínua e padronização de procedimentos.	
3. Desigualdade de acesso a recursos e investimentos – Municípios pequenos e de baixa renda têm dificuldade de competir com grandes operadores. – Concentração de investimentos em regiões economicamente mais atrativas. – Barreiras regulatórias que limitam a participação de operadores públicos menores.	– Estruturação de linhas de financiamento e editais específicos para pequenos municípios. – Implementação de mecanismos de subsídio cruzado entre áreas rentáveis e deficitárias. – Ampliação de parcerias público-privadas adaptadas à realidade local.
4. Falhas de coordenação e integração institucional – Falta de articulação entre órgãos federais, estaduais e municipais. – Dificuldade de alinhar políticas de saneamento, resíduos e habitação. – Inexistência de planejamento integrado e de acompanhamento de metas.	– Criação de instâncias federativas de coordenação e monitoramento. – Integração entre políticas públicas e uso compartilhado de dados e indicadores. – Fortalecimento do papel do Congresso e dos órgãos de controle na governança do setor.
5. Insegurança jurídica e desafios regulatórios – Divergências na interpretação das normas do novo marco legal. – Falta de clareza sobre o papel das agências reguladoras locais e estaduais. – Risco de judicialização de contratos e disputas sobre titularidade dos serviços.	– Aperfeiçoamento das normas infralegais e diretrizes nacionais de regulação. – Harmonização das competências regulatórias e definição clara de titularidades. – Criação de mecanismos de resolução preventiva de conflitos e de mediação institucional.
6. Limitações financeiras e operacionais – Escassez de recursos próprios e dificuldade de obtenção de crédito. – Custo elevado de obras e manutenção dos sistemas de saneamento. – Fragilidade de planejamento e execução de investimentos.	– Estímulo a modelos de cooperação intermunicipal e financiamento compartilhado. – Expansão de fundos setoriais e mecanismos de garantia para projetos regionais. – Valorização de boas práticas de gestão e uso eficiente dos recursos públicos.

5.1.3. 3ª Audiência Pública (2 de setembro de 2025).

Esta audiência pública, realizada em 2 de setembro de 2025, foi conduzida pelo Senador Jorge Seif. O evento se destinou a analisar a regulação e as normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Participaram da audiência pública os seguintes expositores:

- *Gesmar Rosa dos Santos* – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
- *Veronica Sánchez Cruz Rios* – Diretora-Presidente da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA);



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

- *Luana Pretto* – Presidente-Executiva do Instituto Trata Brasil;
- *Alison Fiuza* – Coordenador de Regulação da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Santa Catarina (Aris);
- *Carlos Ivan Sturzbecher* – Diretor Financeiro de Relacionamentos com Investidores da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan);
- *Vanessa Fonseca* – Gerente de Captação de Recursos e Relacionamentos com Investidores da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan);
- *Joel de Jesus Macedo* – Gerente de Prospecção de Recursos da Sanepar e Coordenador da Câmara Técnica de Recursos para Investimento da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O representante do Ipea concentrou sua exposição em uma análise histórica e estrutural do financiamento do saneamento básico no Brasil e na necessidade de reformular os mecanismos de apoio federal ao setor.

Ele destacou que, desde o Planasa, o modelo de financiamento público, centrado nas companhias estaduais, permitiu ganhos de escala, mas enfraqueceu a gestão municipal. Após um período de forte investimento nos anos 1970, houve duas décadas de estagnação (1980–1990). A retomada do financiamento público ocorreu entre 2002 e 2013, com forte presença de recursos federais e tarifas pagas pelos usuários. Com a crise fiscal, observou-se uma transição: o investimento via tributos foi substituído pela dependência crescente da tarifa, transferindo o ônus diretamente ao cidadão.

O expositor defendeu a criação de um fundo federal específico para fomentar a universalização do saneamento, composto por recursos orçamentários da União e de outras esferas de governo. Segundo ele, esse fundo permitiria um fluxo mais simples e acessível de recursos, especialmente aos municípios pequenos, que enfrentam grande dificuldade técnica e administrativa para elaborar projetos e acessar financiamentos. Sugeriu inspiração em programas como o Progestão (ANA) e o Arpa (MMA), que premiam a boa gestão local com apoio financeiro adicional.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Ele também chamou atenção para a necessidade de integração entre políticas públicas, lembrando que o saneamento rural depende de articulação com programas de habitação e abastecimento (como o Programa Cisternas), e não apenas de obras de infraestrutura. Gesmar enfatizou que o Governo Federal precisa definir o futuro da Funasa, hoje em situação de indefinição, para evitar sobreposição e dispersão institucional.

Por fim, alertou para o risco de o setor de saneamento repetir o percurso da energia elétrica, marcada por privatizações desordenadas, interferências regulatórias e aumento de tarifas. Defendeu que o financiamento e a regulação do saneamento considerem a capacidade dos municípios e garantam modicidade tarifária, de modo a não transformar a água e o esgoto em bens inacessíveis à população.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

A Diretora-Presidente da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) iniciou sua exposição agradecendo destacando a importância do diálogo entre a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e os órgãos técnicos do setor. Ela lembrou sua parceria com a senadora Dorinha em missão técnica voltada ao aprimoramento da gestão de resíduos sólidos urbanos, ressaltando que o Brasil ainda possui cerca de 3 mil lixões ativos — um grave problema ambiental e social que precisa de soluções integradas e tecnologicamente viáveis. Foi enfatizado que já há tecnologias nacionais e estrangeiras capazes de eliminar esses lixões e que o Senado tem papel essencial em impulsionar políticas públicas que viabilizem essa transição.

Em seguida, ela afirmou que o foco das políticas públicas deve ser o resultado concreto para a população: garantir que todas as pessoas tenham acesso à água tratada, à coleta e ao tratamento adequado de esgoto, evitando a contaminação de mares, rios e praias. Associou o saneamento básico à qualidade de vida, à saúde pública e ao desenvolvimento econômico das cidades.

Um ponto central de sua fala foi a relação entre saneamento e turismo. Veronica explicou que a falta de esgotamento sanitário e o lançamento de efluentes sem tratamento



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

comprometem a balneabilidade das praias, afetando diretamente o turismo — setor estratégico em diversas regiões do país, especialmente nas litorâneas, como Santa Catarina. Destacou que países desenvolvidos têm adotado programas de certificação ambiental, como o selo “Bandeira Azul”, para garantir praias limpas e seguras, atraindo turistas e estimulando economias locais sustentáveis.

Por fim, defendeu uma visão integrada do saneamento, articulando saúde, meio ambiente, educação e turismo como dimensões interdependentes de uma política pública eficaz. Sua fala inspirou o senador Jorge Seif a apoiar a proposta de um “pacto nacional pelo saneamento”, que envolva União, estados, municípios, a ANA, o BNDES e outras instituições, a fim de coordenar esforços e superar a fragmentação institucional do setor.

Instituto Trata Brasil

A representante do Instituto Trata Brasil apresentou um panorama detalhado sobre a situação do saneamento básico no Brasil, com base em dados recentes do instituto. Ela destacou que o país ainda está longe da universalização dos serviços, apesar dos avanços trazidos pelo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020). O principal desafio, segundo ela, é a baixa taxa de investimento: enquanto o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) prevê a necessidade de R\$ 223 por habitante/ano, a média nacional é de apenas R\$ 121, com grandes desigualdades regionais — o investimento médio no Sudeste é de R\$ 171, enquanto no Norte é de apenas R\$ 66 por habitante/ano.

A expositora ressaltou que o marco legal impôs metas ambiciosas até 2033 — 99% de cobertura de água e 90% de coleta e tratamento de esgoto — e estabeleceu três eixos centrais: regulação pela ANA, competição para ampliar investimentos e busca por eficiência. Ela observou que, embora essas diretrizes sejam positivas, ainda há grandes disparidades: os municípios com situação regular investem mais e têm 83% de cobertura de água, enquanto os irregulares têm apenas 63% e investimento médio de R\$ 53 por habitante/ano.

Com base em estudo do Trata Brasil publicado em julho de 2025, ela informou que 1.557 municípios já captaram recursos via concessões e R\$ 370 bilhões foram



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

mobilizados em projetos, com potencial de beneficiar 115 milhões de pessoas. Entretanto, 79 milhões de brasileiros vivem em municípios sem comprovação de capacidade financeira, em geral operados por autarquias locais e pequenas companhias, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. A representante alertou ainda que 374 municípios ainda estão irregulares perante as exigências de comprovação de viabilidade econômico-financeira.

Ela destacou também o papel social e econômico do saneamento, lembrando que a falta de acesso agrava desigualdades: a maioria das pessoas sem saneamento é jovem, negra, parda ou indígena e com renda familiar inferior a R\$ 2,4 mil. O acesso à água e esgoto melhora a saúde, a escolaridade e a renda, reduzindo internações e mortes por doenças relacionadas à falta de saneamento e podendo gerar R\$ 1,4 trilhão em ganhos econômicos com a universalização.

Por fim, foi enfatizada a importância da regionalização prevista no marco legal, para unir municípios grandes e pequenos sob governança comum, mas alertou que muitos estados ainda não operacionalizaram seus consórcios. Foi defendida maior integração entre União, estados e municípios, e o fortalecimento das agências reguladoras para garantir o cumprimento das metas. Encerrando, foi afirmado que o saneamento é um tema transversal, que afeta saúde, educação, renda e meio ambiente, e conclamou os parlamentares a acelerar os investimentos e a regulação, de modo que “a dona Maria tenha água tratada e esgoto coletado em todos os rincões do Brasil”.

Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Santa Catarina

O representante da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento de Santa Catarina (Agesan-SC) concentrou sua exposição em destacar os desafios regulatórios e operacionais enfrentados pelos municípios catarinenses diante das exigências do Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020).

Ele iniciou ressaltando o papel das agências reguladoras locais e intermunicipais como instrumentos essenciais para assegurar segurança jurídica, equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e qualidade dos serviços. Entretanto, observou que há grande



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

heterogeneidade de capacidade técnica entre os entes municipais, especialmente os de pequeno porte, o que dificulta o cumprimento das novas exigências de comprovação de capacidade econômico-financeira e de universalização até 2033.

O expositor apontou que muitas prefeituras e autarquias municipais não dispõem de equipes técnicas qualificadas para elaborar projetos, planos de saneamento ou estudos de viabilidade, o que compromete tanto a regulação quanto o acesso a financiamentos federais. Defendeu, por isso, maior apoio institucional e técnico da União e dos estados, de modo que os municípios consigam atingir as metas legais e operacionais.

Em sua fala, o representante também alertou para a excessiva complexidade dos processos de financiamento — especialmente via recursos da Caixa Econômica, BNDES e FGTS —, o que acaba excluindo municípios menores. Ele sugeriu simplificar os fluxos de acesso a crédito e transferências, criando mecanismos proporcionais à realidade local e inspirados em programas de gestão colaborativa como o Progestão, da ANA.

Por fim, defendeu a construção de um “pacto federativo pelo saneamento”, articulando União, estados, municípios, agências reguladoras e prestadores de serviço. Reforçou que a regulação deve ser vista como meio e não como obstáculo, e que é preciso fortalecer a capacidade técnica local, padronizar procedimentos e promover cooperação intermunicipal. Segundo ele, apenas com regras claras, fluxos acessíveis e apoio técnico contínuo será possível garantir o avanço efetivo da universalização dos serviços de água e esgoto em Santa Catarina e no país.

Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

O Diretor Financeiro e de Relações com Investidores da Casan, Carlos Ivan Sturzbecher, afirmou que o Estado de Santa Catarina precisa acelerar especialmente a cobertura de esgotamento sanitário, hoje em patamar baixo – próximo de 30% –, e que a companhia planeja investir cerca de R\$ 2 bilhões entre 2024 e 2026, com prioridade para esgoto.

Explicou que 193 municípios são atendidos pela Casan e 154 têm menos de 20 mil habitantes, o que exige modelagens e soluções alternativas (como sistemas



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

descentralizados, a exemplo do “esgotamento sobre rodas” e de arranjos com fossas sépticas) para viabilizar técnica e financeiramente a expansão sem depender apenas de redes convencionais caras.

Relembrou que, historicamente, o saneamento no país investiu muito menos que o necessário (cerca de R\$ 17 bi/ano versus necessidade de R\$ 50 bi/ano), e que as companhias estaduais responderam por ~92% desses investimentos. Quanto ao financiamento, relatou um mix típico de cerca de 55% recursos próprios, 30% de terceiros e ~15% recursos não onerosos e defendeu ampliar o acesso ao FGTS: hoje haveria limites de endividamento na Caixa, definidos pelo CMN, que restringem a tomada de crédito barato pelas companhias estaduais; por isso, a Casan tem recorrido a bancos internacionais de fomento (japonês, francês, alemão, BEI).

Pedi, em síntese, *funding* mais barato e previsível para garantir a modicidade tarifária e a sustentabilidade dos investimentos. Na sequência, a Gerente de Captação e RI, Vanessa Fonseca, apenas concordou e não acrescentou novos pontos, dizendo que Carlos já havia contemplado o necessário.

Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais

O Secretário-Executivo da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe) apresentou uma exposição centrada na importância das companhias estaduais de saneamento para o cumprimento das metas do novo marco legal do setor (Lei nº 14.026/2020) e na necessidade de fortalecer a cooperação federativa para garantir a universalização dos serviços.

O expositor apresentou dados e análises da associação sobre os avanços e entraves da universalização. Recordou que, embora o Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) tenha estabelecido metas ambiciosas — 99% de abastecimento de água e 90% de coleta e tratamento de esgoto até 2033 —, ainda existem dificuldades estruturais que comprometem sua execução, especialmente nos pequenos municípios. Apontou que a maioria das localidades com menor porte não consegue elaborar projetos técnicos ou



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

comprovar capacidade econômico-financeira, o que as impede de acessar os financiamentos federais disponíveis.

Ele ressaltou que as companhias estaduais respondem por mais de 90% dos investimentos realizados no setor nas últimas décadas, desempenhando papel central na ampliação da cobertura. Contudo, alertou para o crescimento da insegurança regulatória e para a falta de linhas de crédito acessíveis e estáveis, fatores que dificultam novos investimentos e ameaçam a sustentabilidade das operações. Joel defendeu, por isso, a criação de instrumentos de financiamento de longo prazo, com juros reduzidos e condições adequadas à natureza dos projetos de saneamento, que são de retorno demorado e custo elevado.

Outro ponto de sua fala foi a necessidade de cooperação federativa. Ele afirmou que é indispensável construir um “pacto nacional pelo saneamento”, envolvendo União, estados, municípios, agências reguladoras e instituições financeiras, de modo a alinhar metas, priorizar investimentos e garantir o uso eficiente dos recursos públicos. Também destacou o papel da Aesbe como instância técnica e de articulação, capaz de compartilhar experiências, padronizar práticas e fortalecer a governança das empresas estaduais.

Por fim, o representante reiterou que o saneamento deve ser tratado como vetor de desenvolvimento humano e social, e não apenas como uma questão de infraestrutura. Encerrou lembrando que o setor precisa de estabilidade, planejamento e previsibilidade para alcançar as metas de universalização e cumprir seu papel de garantir dignidade, saúde e qualidade de vida à população brasileira.

Tabela 4 – Principais Problemas e Oportunidades Identificados na 3ª Audiência Pública sobre Saneamento Básico (CDR, 02/09/2025)

Principais Problemas Identificados	Principais Oportunidades e Caminhos para Superação
1. Desigualdades regionais e estruturais na cobertura de saneamento – Concentração de investimentos nas regiões Sul e Sudeste. – Baixa atratividade econômica dos municípios pequenos e rurais. – Dificuldade de acesso a financiamentos e programas federais.	– Ampliação de mecanismos de subsídio cruzado e regionalização solidária. – Estruturação de blocos regionais com suporte técnico e financeiro. – Incentivo à universalização por meio de metas graduais e contratos integrados.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

2. Fragilidade financeira e operacional das companhias estaduais – Redução da capacidade de investimento próprio. – Pressões fiscais e endividamento elevado. – Insegurança quanto à continuidade dos contratos de programa.	– Modernização da governança das companhias estaduais. – Ampliação de parcerias público-privadas e concessões regionais. – Reforço da estabilidade regulatória e contratual.
3. Falta de segurança jurídica e de estabilidade regulatória – Interpretações divergentes do marco legal (Lei nº 14.026/2020). – Judicialização de contratos e indefinição sobre o papel das agências reguladoras. – Dificuldade de adequação a prazos e exigências normativas.	– Harmonização das normas de referência pela ANA. – Fortalecimento das agências reguladoras estaduais e municipais. – Criação de instrumentos de mediação de conflitos e capacitação jurídica.
4. Baixa capacidade técnica e administrativa dos municípios – Falta de quadros especializados em gestão e regulação. – Dificuldade para elaborar planos e projetos de saneamento. – Baixo nível de execução de convênios e contratos de repasse.	– Expansão da assistência técnica federal e de consórcios intermunicipais. – Capacitação continuada de gestores e técnicos locais. – Simplificação de editais e regras de acesso a recursos federais.
5. Defasagem na integração entre políticas de saneamento e resíduos sólidos – Persistência de lixões e aterros irregulares. – Baixa valorização de resíduos e pouca articulação com a política ambiental. – Dificuldade de financiamento de projetos integrados.	– Incentivo à recuperação energética e reciclagem. – Criação de instrumentos de financiamento verde e economia circular. – Integração de programas de saneamento com os de gestão ambiental.
6. Assimetria de informações e desafios de governança – Falta de dados consolidados e indicadores confiáveis. – Dificuldade de monitoramento e avaliação dos serviços. – Falta de coordenação entre entes e instituições.	– Criação de sistemas unificados de informação e transparência. – Fortalecimento da ANA como órgão coordenador nacional. – Adoção de indicadores de desempenho e mecanismos de controle social.

5.1.4. 4ª Audiência Pública (14 de outubro de 2025).

Esta audiência pública, realizada em 14 de outubro de 2025, foi conduzida pelo Senador Jorge Seif. O evento se destinou a analisar a concessão, a concorrência e a participação privada. Participaram da audiência pública os seguintes expositores:

- Rogério Tavares – *Vice-Presidente de Relações Institucionais da Aegea Saneamento*;



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

- Samanta Souza – *Diretora de Relações Institucionais e Sustentabilidade da Sabesp*;
- Felipe Cascaes – Superintendente Jurídico da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon);
- Fernanda Rodrigues de Moraes – Consultora Jurídica do Ministério das Cidades (MCid);
- Marcus Vinicius Cardoso Barbosa – *Procurador-Geral da Agência Reguladora de Energia e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (Agenera)*;
- Alexandre Moriya – *Coordenador Técnico da Associação Brasileira de Energia de Resíduos (Abren)*;
- Demétrius Jung Gonzalez – *Diretor Institucional da Agência Reguladora de Saneamento do Espírito Santo (Aries)*.

Aegea Saneamento

O Vice-Presidente de Relações Institucionais da Aegea Saneamento apresentou uma exposição voltada aos desafios estruturais e sociais do saneamento básico no Brasil, destacando a importância de parcerias público-privadas e modelos sustentáveis de financiamento para viabilizar a universalização dos serviços até 2033.

Ele iniciou sua fala ressaltando o grave déficit de acesso à água e ao esgotamento sanitário: cerca de 32 milhões de brasileiros ainda não têm acesso à água tratada, e 90 milhões não contam com coleta de esgoto, dos quais apenas metade é tratada. Esses números, segundo Tavares, demonstram o quanto o saneamento é um tema de justiça social, pois afeta desproporcionalmente as populações de baixa renda e moradores de áreas periféricas e rurais.

O expositor apontou que o Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) trouxe avanços importantes ao estimular a segurança jurídica e atrair investimentos privados. A participação da iniciativa privada, na visão dele, tem sido decisiva para ampliar a cobertura dos serviços, acelerar obras e modernizar a gestão do setor. No entanto, ele defendeu que o investimento privado deve ser visto como complementar, e



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

não substitutivo ao papel das empresas públicas estaduais, de modo a garantir equilíbrio social e territorial.

Como exemplo de boas práticas, Rogério Tavares citou o programa “Tarifa 10”, implementado pela Aegea em Manaus e em expansão para o Rio de Janeiro, que oferece água e esgoto a famílias de baixa renda por R\$ 10 mensais, conciliando sustentabilidade econômica e inclusão social. Também destacou iniciativas de contratação local de mão de obra, como a Águas do Rio, que emprega milhares de moradores de comunidades periféricas, contribuindo para geração de renda e valorização social.

Encerrando sua participação, Tavares afirmou que o saneamento é mais do que uma política de infraestrutura — é uma política de dignidade humana, com impactos diretos sobre a saúde pública, o meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Reiterou que a universalização somente será alcançada com cooperação entre os setores público e privado, regulação estável e compromisso social com a população mais vulnerável.

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

A Diretora de Relações Institucionais e Sustentabilidade da Sabesp apresentou um panorama sobre o processo de desestatização da companhia e os resultados alcançados após um ano e três meses dessa transição. Ela destacou que a Sabesp atua em 375 municípios paulistas, abrangendo cerca de 70% da população do estado, e que o novo contrato de concessão, fundamentado no Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), antecipa a meta de universalização de 2033 para 2029, incluindo zonas rurais e áreas informais que antes não eram contempladas.

Entre as medidas implementadas, Samanta ressaltou a redução imediata de 10% nas tarifas para consumidores de baixa renda e a ampliação dos serviços a regiões periféricas e rurais. A diretora enfatizou a prioridade da Sabesp em despoluir e revitalizar corpos d’água, especialmente o Rio Tietê, cujo saneamento é um dos maiores desafios ambientais do estado.

Ela também abordou o avanço no uso de ferramentas de transparência e controle, com painéis que permitem o acompanhamento das obras e investimentos por município,



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

fortalecendo a relação com reguladores e poderes concedentes. Até agosto de 2025, segundo a exposição, a Sabesp já havia alcançado as metas de abastecimento de água e coleta de esgoto, com previsão de atingir um milhão de ligações de tratamento até o fim do ano.

Samanta concluiu afirmando que, com os incentivos regulatórios adequados, é possível acelerar a universalização do saneamento no país, demonstrando otimismo com os resultados obtidos e confiança na capacidade da empresa em atingir suas metas antes do prazo legal.

Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto

O Superintendente Jurídico da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), apresentou uma exposição centrada na importância do fortalecimento da regulação e da segurança jurídica como pilares para a expansão dos investimentos privados no saneamento básico brasileiro.

Cascaes destacou que a ABCON reúne 12 holdings e uma empresa associada, com atuação em mais de 1.500 municípios, atendendo cerca de 70 milhões de pessoas — número que deve chegar a 50% dos municípios brasileiros até o fim de 2026. Ele enfatizou que o saneamento é vetor de desenvolvimento econômico e social, defendendo a necessidade de estabilidade regulatória para garantir a confiança dos investidores e viabilizar os aportes necessários à universalização dos serviços.

Com base em estudos da KPMG, Cascaes apontou que o Brasil precisará investir aproximadamente R\$ 900 bilhões até 2033 para alcançar a meta de 99% de acesso à água potável e 90% à coleta e tratamento de esgoto, conforme o Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020). Ele explicou que essa estimativa é superior à do Governo Federal — que varia entre R\$ 500 e R\$ 600 bilhões — porque inclui custos de manutenção e recuperação de redes já existentes, não apenas de expansão. Além disso, ressaltou que a universalização poderia gerar uma economia de R\$ 25 bilhões em saúde pública até 2040, reforçando o impacto positivo do saneamento na qualidade de vida e nas contas públicas.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Em suas considerações finais, Cascaes defendeu o aperfeiçoamento legislativo da tarifa social, sugerindo a criação de um fundo compensatório semelhante ao do setor elétrico, de forma a evitar desequilíbrios tarifários entre consumidores de diferentes faixas de renda. Encerrando, reforçou que a universalização exige cooperação entre governo, reguladores e empresas públicas e privadas, destacando a boa interlocução da ABCON com a AESBE e o Congresso Nacional em temas como reforma tributária e licenciamento ambiental.

Ministério das Cidades

A Consultora Jurídica do Ministério das Cidades (MCid) apresentou uma exposição voltada à atuação institucional do Ministério na regulação e no apoio jurídico ao setor de saneamento básico, especialmente após o novo Marco Legal (Lei nº 14.026/2020).

Ela iniciou destacando que o Ministério das Cidades retomou um papel central na coordenação da política nacional de saneamento, integrando esforços com estados e municípios para garantir segurança jurídica e previsibilidade regulatória aos investimentos públicos e privados. Segundo a expositora, o fortalecimento da regulação e da capacidade institucional dos entes federados é um dos principais desafios atuais, sobretudo para pequenos municípios que ainda enfrentam fragilidades técnicas e jurídicas na elaboração de contratos e planos municipais de saneamento.

A representante do MCid ressaltou que o governo federal tem buscado aperfeiçoar o ambiente normativo, inclusive por meio de revisões infralegais e aprimoramento de decretos que tratam de regionalização e prestação de serviços. Também mencionou o esforço do Ministério em orientar juridicamente os entes subnacionais quanto à elaboração de contratos de programa e concessões, de modo a assegurar aderência ao marco regulatório, transparência e proteção dos usuários.

Foi observado ainda que a universalização dos serviços — 99% de abastecimento de água e 90% de coleta e tratamento de esgoto até 2033 — exige um equilíbrio entre metas sociais e sustentabilidade econômico-financeira, motivo pelo qual o MCid vem



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

defendendo a coordenação federativa e a articulação com o setor privado, em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007).

Por fim, foi destacado que o Ministério atua também na estruturação de novos instrumentos de controle e acompanhamento de metas, reforçando a importância da governança regulatória e do controle social como mecanismos essenciais para garantir a eficiência, a transparência e a efetividade da política de saneamento em todo o país.

Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

O Procurador-Geral da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenersa), apresentou uma exposição voltada ao papel das agências reguladoras na consolidação do novo marco legal do saneamento básico e aos desafios da regulação subnacional para garantir segurança jurídica, eficiência e equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

O expositor destacou que o fortalecimento da regulação é condição indispensável para o sucesso da universalização, prevista para 2033, e que as agências estaduais e municipais ainda enfrentam grandes assimetrias de capacidade técnica e institucional. Segundo ele, o cenário atual revela que muitos entes reguladores carecem de estrutura, recursos humanos e autonomia decisória, o que compromete a previsibilidade e a transparência do setor.

Também enfatizou que o papel das agências não se limita ao controle tarifário, mas envolve também a fiscalização da qualidade dos serviços, a mediação de conflitos entre usuários e prestadores, e a promoção da estabilidade contratual — pontos essenciais para atrair investimentos públicos e privados. Defendeu, assim, a uniformização de práticas regulatórias e a adoção de diretrizes nacionais, com base no trabalho da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), de modo a evitar divergências interpretativas que geram insegurança jurídica.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

O representante também ressaltou a importância da autonomia das agências estaduais e municipais, alertando que interferências políticas na regulação comprometem a credibilidade e o equilíbrio do setor. Propôs o fortalecimento das estruturas técnicas e jurídicas das agências, por meio de cooperação federativa, capacitação contínua e financiamento estável, garantindo que possam cumprir plenamente suas funções.

Por fim, destacou que a regulação deve buscar equilíbrio entre a sustentabilidade econômico-financeira e a justiça social, assegurando tarifas adequadas, continuidade dos serviços e atendimento das metas contratuais. Segundo ele, a regulação forte e autônoma é o alicerce para transformar o saneamento básico em uma política pública efetiva e universal, capaz de atender a toda a população brasileira de forma justa e eficiente.

Associação Brasileira de Recuperação Energética de Resíduos

O Coordenador Técnico da Associação Brasileira de Recuperação Energética de Resíduos (Abren) apresentou uma exposição centrada na integração entre as políticas de saneamento básico e de gestão de resíduos sólidos urbanos, com foco especial na valorização energética dos resíduos como instrumento complementar à universalização dos serviços e à sustentabilidade ambiental.

O expositor destacou que o setor de resíduos sólidos ainda é o mais atrasado do saneamento básico, com mais de 2.000 lixões ainda ativos no país, apesar das metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010). Segundo ele, a ausência de destinação adequada gera impactos ambientais, sociais e de saúde pública, além de perdas econômicas significativas — já que os resíduos poderiam ser reaproveitados como fonte de energia ou matéria-prima.

O representante defendeu a implantação de usinas de recuperação energética (UREs) como alternativa viável e sustentável, capaz de reduzir o volume de resíduos destinados a aterros sanitários e, simultaneamente, gerar energia elétrica limpa. Explicou que as UREs não concorrem com a reciclagem, mas complementam o ciclo de gestão de resíduos, tratando o material que não é reciclável e evitando o descarte irregular.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Também foi abordada a necessidade de integração regulatória e institucional entre os setores de saneamento, energia e meio ambiente, de modo a viabilizar o licenciamento e o financiamento desses empreendimentos. Apontou que o marco legal do saneamento (Lei nº 14.026/2020) já abre espaço para a recuperação energética dentro dos contratos de prestação de serviços, mas que ainda faltam normas específicas e incentivos financeiros para sua ampliação.

Por fim, a Abren defendeu que o Brasil adote políticas nacionais de estímulo à recuperação energética, com metas progressivas, financiamentos diferenciados e critérios ambientais rigorosos, como ocorre em diversos países europeus e asiáticos. Segundo ele, a integração entre saneamento e energia é essencial para uma gestão moderna, sustentável e eficiente dos resíduos urbanos, contribuindo tanto para o cumprimento das metas ambientais quanto para o avanço da economia circular no país.

Agência Reguladora de Saneamento do Espírito Santo

O Diretor Institucional da Agência Reguladora de Saneamento do Espírito Santo apresentou uma exposição voltada ao papel das agências reguladoras regionais na efetivação do Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020) e à importância da cooperação federativa para o fortalecimento da regulação subnacional.

O representante destacou que o processo de universalização dos serviços de água e esgoto depende diretamente da capacidade técnica e institucional das agências reguladoras, que são responsáveis por garantir equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, qualidade dos serviços e proteção dos direitos dos usuários. Ressaltou, no entanto, que há forte desigualdade entre os órgãos reguladores do país, com muitos ainda carentes de estrutura, pessoal qualificado e autonomia decisória.

O expositor enfatizou que a fragmentação institucional e a multiplicidade de normas locais comprometem a coerência regulatória nacional, gerando insegurança jurídica e dificultando o acompanhamento de metas contratuais. Defendeu, por isso, a harmonização das práticas regulatórias com base nas normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), e a criação de mecanismos cooperativos



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

entre agências estaduais e municipais, por meio de redes de capacitação e intercâmbio técnico.

Também foi salientada a relevância de instrumentos de avaliação de desempenho e transparência regulatória, que permitam comparar resultados entre diferentes entes e fomentar a melhoria contínua da regulação. Propôs ainda que a União apoie financeiramente o fortalecimento das agências regionais, inclusive com fundos específicos para capacitação e estruturação técnica, assegurando sua independência e efetividade.

Em suas considerações finais, afirmou que a regulação forte, técnica e autônoma é condição indispensável para que o Brasil avance rumo à universalização do saneamento, devendo ser vista como um pilar da governança pública e da credibilidade institucional do setor.

Tabela 5 – Principais Problemas e Oportunidades Identificados na 4ª Audiência Pública sobre Saneamento Básico (CDR, 14/10/2025)

Principais Problemas Identificados	Principais Oportunidades e Caminhos para Superação
1. Déficit histórico de acesso à água e esgoto – Mais de 30 milhões de pessoas sem água tratada e cerca de 90 milhões sem coleta de esgoto. – Tratamento insuficiente e perdas elevadas no sistema de abastecimento. – Impactos diretos na saúde pública e na desigualdade social.	– Ampliação de investimentos via parcerias público-privadas (PPPs) e concessões. – Programas tarifários inclusivos, como a 'Tarifa 10'. – Integração de políticas públicas de saneamento, saúde e habitação.
2. Redução dos investimentos públicos federais e dependência de financiamento externo – Queda significativa do aporte da União nos últimos anos. – Dificuldade de acesso de municípios e companhias estaduais a crédito e fundos públicos. – Concentração de recursos em regiões mais rentáveis.	– Retomada de programas federais de investimento contínuo. – Ampliação de linhas de crédito via BNDES, FGTS e debêntures incentivadas. – Criação de fundos estaduais e municipais de universalização e tarifa social.
3. Insegurança jurídica e instabilidade regulatória – Interpretações divergentes sobre o Marco Legal do Saneamento. – Judicialização de contratos e incertezas sobre regionalização. – Falta de clareza nas competências das agências reguladoras.	– Harmonização das normas e fortalecimento da atuação da ANA. – Criação de diretrizes nacionais e mecanismos de mediação de conflitos. – Capacitação jurídica de estados e municípios para adequação ao marco regulatório.
4. Fragilidade institucional das agências reguladoras	– Fortalecimento das agências regionais por meio de cooperação federativa.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

<ul style="list-style-type: none"> – Assimetria de capacidades técnicas e de recursos entre agências estaduais e municipais. – Falta de autonomia administrativa e financeira. – Ausência de padronização regulatória e intercâmbio técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> – Criação de redes de capacitação e troca de boas práticas. – Apoio técnico e financeiro da União à estruturação regulatória local.
<p>5. Atrasos e entraves na gestão de resíduos sólidos</p> <ul style="list-style-type: none"> – Persistência de mais de 2.000 lixões ativos no país. – Falta de integração entre as políticas de saneamento e resíduos. – Custos elevados de destinação e ausência de incentivos à valorização energética. 	<ul style="list-style-type: none"> – Estímulo à recuperação energética de resíduos (usinas UREs). – Criação de incentivos fiscais e linhas de financiamento verdes. – Integração da política de saneamento com a de energia e meio ambiente.
<p>6. Baixa capacidade técnica e financeira dos municípios</p> <ul style="list-style-type: none"> – Dificuldade de elaboração de planos e projetos de saneamento. – Falta de suporte jurídico e institucional. – Barreiras para participar de concessões e acessar recursos federais. 	<ul style="list-style-type: none"> – Expansão de programas de assistência técnica permanente. – Estímulo à formação de consórcios e parcerias regionais. – Simplificação de regras e editais para municípios de pequeno porte.
<p>7. Necessidade de maior cooperação entre os setores público e privado</p> <ul style="list-style-type: none"> – Desconfiança institucional e assimetria de informações. – Dificuldade de alinhar metas sociais e sustentabilidade financeira. – Falta de instrumentos de planejamento integrado e monitoramento. 	<ul style="list-style-type: none"> – Consolidação de modelos cooperativos de gestão público-privada. – Contratos com metas sociais, ambientais e de desempenho. – Fortalecimento da governança interfederativa e da transparência regulatória.

5.2. Diligência externa

No contexto da avaliação da política pública de apoio federal à implementação de políticas e planos de saneamento básico, realizou-se uma diligência externa, em 6 de junho de 2025, com o objetivo de aprofundar o entendimento sobre os desafios e práticas locais relacionados à gestão e execução dos serviços de saneamento.

A atividade consistiu em uma reunião com a Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina (FECAM), seguida de uma visita técnica a uma estação de tratamento de esgoto da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento, ambas voltadas à observação direta das condições operacionais, institucionais e financeiras do setor no estado de Santa Catarina.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

A reunião com a FECAM teve especial relevância por proporcionar um diálogo qualificado com representantes de consórcios públicos e administrações municipais, atores centrais na execução das políticas de saneamento em nível local. O encontro permitiu compreender as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios na captação e aplicação de recursos federais, bem como as limitações técnicas e regulatórias que dificultam o cumprimento das metas de universalização. Também foram debatidos temas como a integração regional dos serviços, a importância do fortalecimento das capacidades administrativas e a necessidade de apoio técnico contínuo da União para garantir a sustentabilidade dos investimentos.

A visita à estação de tratamento de esgoto complementou a diligência ao proporcionar uma visão prática do funcionamento dos sistemas de coleta e tratamento, evidenciando tanto os avanços tecnológicos e operacionais alcançados por meio de boas práticas locais, quanto os desafios persistentes de expansão da cobertura e manutenção da infraestrutura. Essa observação in loco reforçou a importância de articular as políticas públicas com as realidades locais e regionais, considerando as particularidades de cada território e a diversidade de modelos de gestão existentes no país.

A diligência conduzida pelo senador Jorge Seif, portanto, representou um instrumento essencial de fiscalização e aperfeiçoamento da avaliação legislativa, permitindo aproximar a análise institucional do contexto concreto da execução das políticas públicas. Ao integrar a perspectiva técnica, federativa e operacional, a iniciativa contribuiu para tornar a avaliação mais abrangente, realista e orientada a resultados, reforçando o compromisso com o aperfeiçoamento das políticas de saneamento básico.

Reunião na FECAM



SENADO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo



Visita à estação de tratamento de esgoto



SENADO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo



5.3. Requerimentos de informações e ofícios

Foram enviados ofícios e requerimentos de informações à ANA; à CEF e ao BNDES tendo sido prestadas as seguintes informações:



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Caixa Econômica Federal

A resposta da Caixa ao Ofício nº 110/2025-CDR informa que o banco atua no saneamento básico tanto como financiador quanto como operador de repasses orçamentários e estruturador de projetos, mas com foco principal em entes públicos e sem produtos específicos para vários arranjos regionais previstos no novo marco.

No plano financeiro, a CAIXA destaca:

- linhas de crédito com recursos do FGTS – Programa Saneamento para Todos (juros em geral de 6% a.a., até 240 meses de amortização, carência de até 48 meses, garantia União/FPE/FPM/ICMS), com diversas modalidades (água, esgoto, drenagem urbana, resíduos sólidos, saneamento integrado, redução de perdas, planos e projetos etc.);
- o FINISA, com recursos próprios da tesouraria da CAIXA, sem valor máximo pré-definido, com prazos negociáveis e indexadores CDI, IPCA ou prefixado;
- linhas com fundos regionais (FDA, FDCO, FDNE) operados segundo a TFD (taxa dos fundos de desenvolvimento) e regras da Resolução CMN 4.960/2021;
- operações com *funding* do BNDES FINEM, para projetos acima de R\$ 20 milhões;
- e contratos de repasse com recursos do Orçamento Geral da União, voltados a obras de água, esgoto, drenagem, resíduos sólidos e correlatas.

Em termos de montantes, a CAIXA informa que, na rede de Atacado, contratou em dez anos cerca de R\$ 2,1 bilhões em operações de “Saneamento para Todos” com entes privados (concessionárias), com desembolso de aproximadamente R\$ 1,39 bilhão. No âmbito do OGU, foram celebrados 1.165 instrumentos de repasse para saneamento, somando R\$ 15,14 bilhões (sendo R\$ 12,54 bi no Novo PAC), sobretudo com municípios (R\$ 9,53 bi) e Estados (R\$ 5,41 bi). Para entes públicos, o “Saneamento para Todos” com FGTS financiou R\$ 3,66 bilhões em dez anos, dos quais R\$ 3,59 bi para municípios e R\$ 78 milhões para Estados e DF. Há linhas específicas para drenagem dentro das



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

modalidades “Manejo de Águas Pluviais” e “Saneamento Integrado”, mas **não há** apoio via subscrição de debêntures.

Quanto ao apoio a concessões e PPPs, a Caixa informa atuar como estruturadora com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos (FEP): há atualmente 20 projetos de concessão em carteira, 4 já leiloados e 16 contratos de estruturação de PPPs/concessões regionalizadas assinados após o marco de 2020. No Norte e Nordeste, há 5 projetos regionais em fase de estudos de viabilidade (um de saneamento em Engenho/PE e quatro de resíduos sólidos urbanos em consórcios da BA e PE). A seleção de projetos se dá por chamamentos públicos do FEP, com critérios como população mínima, arranjos regionais formalizados, governança instituída e priorização de regiões Norte e Nordeste. Após o leilão e assinatura do contrato de concessão, a CAIXA não acompanha a execução nem os impactos das PPPs — essa atribuição permanece com o poder concedente.

No tocante ao apoio técnico e ao público-alvo, a CAIXA esclarece que, como mandatária da União, executa contratos de repasse e termos de compromisso do OGU, inclusive para elaboração de planos e projetos de saneamento, beneficiando Estados, DF, municípios e consórcios. Contudo, não possui hoje: (i) linhas de crédito específicas para consórcios públicos intermunicipais ou blocos de municípios; (ii) mecanismos específicos voltados a pequenos municípios inseridos em unidades regionais; (iii) produtos padronizados de garantias ou mitigação de risco para atrair operadores privados em blocos menos atrativos; ou (iv) programas próprios de capacitação técnica e institucional para consórcios e agências reguladoras. Para a transição de contratos de programa para concessões regionalizadas, a Caixa declara não exercer função de orientação direta aos Estados. Por fim, reconhece que, no Programa Saneamento para Todos, não há ainda histórico de financiamento a projetos regionalizados: os financiamentos registrados referem-se a empreendimentos individualizados de entes públicos isolados.

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

A ANA informou que, desde o novo marco legal do saneamento, já editou 12 normas de referência, além de normas de mediação e arbitramento regulatório. Essas normas tratam de temas como cobrança pelos serviços, aditivos contratuais, indenização de ativos, governança regulatória, matriz de risco, modelos tarifários, metas de universalização, indicadores operacionais, reajustes tarifários e regras para drenagem urbana. A Agência também divulgou o cronograma regulatório 2025-2026, que inclui novas normas sobre tarifa social, revisão tarifária, contabilidade regulatória, PPPs e reuso de efluentes.

A elaboração das normas segue procedimentos formais de análise de impacto regulatório, consultas públicas, audiências e tomadas de subsídios, de acordo com a Resolução ANA nº 186/2024. A ANA destaca ampla participação de prestadores, entidades reguladoras e associações setoriais, e afirma que os parâmetros nacionais buscam respeitar a heterogeneidade municipal, deixando margens de adaptação local.

Sobre prestação regionalizada, a ANA reconhece ganhos de escala, mas aponta desafios como necessidade de subsídios cruzados, padronização regulatória e adequação de contratos vigentes. Não foram editadas normas específicas para unidades regionais, embora diversas normas (especialmente tarifárias) influenciem diretamente esses arranjos.

Em relação à tarifa social, a ANA esclarece que está finalizando a norma de referência prevista na Lei nº 14.898, de 2024, que trata da Tarifa Social de Água e Esgoto. O processo envolveu consulta pública e eventos de capacitação. Os principais desafios identificados foram a definição clara de responsabilidades entre titular, regulador e prestador, a harmonização nacional dos parâmetros e os riscos de desequilíbrio econômico-financeiro para operadores em contextos vulneráveis.

Quanto à adesão das entidades reguladoras, a ANA informou que 2025 é o primeiro ano de comprovação obrigatória para a maioria das normas. Nos ciclos anteriores da NR 1 (resíduos sólidos), verificou-se que poucos municípios conseguiram comprovar integralmente os requisitos, principalmente devido à falta de regulação local e baixa capacidade institucional.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

A ANA relatou que ainda é cedo para avaliar resistência ou omissão dos reguladores subnacionais, mas destacou que dificuldades operacionais são esperadas, especialmente na cobrança pelo manejo de resíduos sólidos. A Agência realizará avaliações de resultado regulatório cinco anos após a edição de cada norma.

Quanto ao apoio institucional, a ANA mencionou ações de capacitação, manuais, cursos de ensino à distância, eventos presenciais em parceria com o Ministério das Cidades e atendimento direto às entidades reguladoras. Também informou estar desenvolvendo o Programa Pró-Saneamento, voltado ao fortalecimento do modelo regulatório infranacional, ainda em fase de detalhamento.

Por fim, a Agência afirmou que não há conflitos regulatórios significativos entre normas federais e estaduais/locais, dado que as normas de referência são construídas após levantamento e análise dos normativos existentes. O diálogo institucional se dá principalmente nas consultas e audiências públicas, além de canais permanentes.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

O BNDES esclareceu que sua atuação no setor de saneamento se divide em duas frentes complementares: a estruturação de projetos e o financiamento dos investimentos necessários para a universalização dos serviços. Na condição de estruturador, é afirmado que grande parte dos estados e municípios não dispõe de capacidade técnica, jurídica e financeira para organizar projetos sólidos e atrativos ao investimento privado, motivo pelo qual passou a oferecer um apoio integrado que envolve análises de engenharia, modelagem econômico-financeira, desenho jurídico-contratual e avaliação socioambiental.

Esse trabalho busca transformar demandas isoladas ou fragmentadas em projetos licitáveis, com contratos robustos, matriz de riscos clara, metas de desempenho aderentes ao marco legal e mecanismos regulatórios que assegurem previsibilidade. As principais premissas seguidas pelo Banco incluem o compromisso com a universalização dos serviços, a busca da menor tarifa possível mediante competição nos leilões, a segurança jurídica e a estrita observância às Normas de Referência da ANA, além da promoção de



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

arranjos regionalizados que permitam subsídio cruzado entre municípios superavitários e deficitários, garantindo viabilidade econômico-financeira aos blocos. O BNDES destaca que, embora conduza a modelagem técnica, cabe exclusivamente ao poder concedente decidir sobre o desenho dos blocos, o tipo de contrato (concessão ou PPP) e os critérios de julgamento do certame.

Como financiador, o Banco detalha que opera um conjunto de linhas de crédito voltadas a obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem, entre elas o FINEM, o Fundo Clima e o FGTS – Saneamento para Todos. Cada uma possui características específicas de prazo, custo e exigências de garantia, mas todas exigem que o projeto financiado demonstre capacidade de pagamento suficiente para amortizar a dívida ao longo dos anos, o que reforça a necessidade de contratos estáveis e receitas tarifárias previsíveis. O BNDES acrescenta que partes expressivas do país não dispõem de condições tarifárias adequadas para atrair financiamento privado, de modo que a universalização nesses locais dependerá, necessariamente, da combinação de recursos federais, estaduais, municipais e instrumentos de política pública.

O documento também ressalta que a análise de financiamentos e de subscrição de debêntures segue procedimentos rigorosos, incluindo avaliação econômico-financeira, verificação jurídica, análise socioambiental e exame das garantias oferecidas. O Banco acompanha a execução dos investimentos quando atua como financiador ou investidor, monitorando indicadores operacionais e sociais, e verificando a conformidade com as exigências contratuais e legais. No que se refere à regionalização, o BNDES enfatiza que esse mecanismo é crucial para viabilizar escala e sustentabilidade, especialmente nos municípios pequenos, pois amplia a base de usuários, facilita o planejamento integrado e permite a adoção de tarifas uniformes dentro dos blocos.

O Banco registra resultados expressivos desde a edição do novo marco, tendo estruturado 17 leilões e mantido outros nove em andamento, somando investimentos estimados em cerca de R\$ 150 bilhões e alcançando mais de 60 milhões de brasileiros. Segundo o BNDES, esses projetos contribuíram para que o investimento privado no setor crescesse 171% entre 2019 e 2023, sendo que mais da metade do valor investido em 2023 decorre diretamente de leilões estruturados pelo próprio Banco. Estados do Norte e



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Nordeste concentram boa parte dos projetos em desenvolvimento, incluindo novas concessões e PPPs em Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Rondônia.

Por fim, o BNDES ressalta que não oferece garantias públicas para compensar a baixa atratividade de alguns blocos regionais, uma vez que tais instrumentos dependem de políticas próprias do ente concedente. No entanto, afirma que sua atuação reduz riscos ao estruturar contratos bem elaborados, promover transparência tarifária, incorporar mecanismos de revisão e reequilíbrio e assegurar aderência às normas regulatórias. Para o BNDES, o fortalecimento institucional dos estados e municípios, somado à manutenção de um ambiente regulatório estável, é condição essencial para que o setor avance de forma equilibrada e inclusiva.

6. O orçamento federal destinado ao saneamento básico

O estudo técnico que embasou o presente relatório foi desenvolvido pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) do Senado Federal e teve como objetivo analisar a evolução da parcela do orçamento federal destinada ao saneamento básico entre 2010 e setembro de 2025, considerando as subfunções orçamentárias “saneamentos básico urbano” e “saneamento básico rural”.

A análise evidencia uma redução expressiva e contínua dos valores empenhados e pagos ao longo dos últimos treze anos, com picos em 2012 e 2013 — quando os pagamentos atingiram R\$ 7,7 bilhões e os empenhos R\$ 10 bilhões — e declínio acentuado a partir de 2015, chegando a R\$ 1,4 bilhão em autorizações e apenas R\$ 0,9 bilhão em pagamentos em 2023. Ainda que tenha havido discreta recuperação nos exercícios de 2022 a 2024, o estudo conclui que não há evidências de reversão da tendência de retração dos investimentos federais no setor.

Os dados também revelam que a maior parte dos recursos aplicados — cerca de 95% — corresponde a investimentos, com transferências intergovernamentais como principal modalidade de execução: aproximadamente 52% foram repassados a municípios, 34% a estados e ao Distrito Federal, e 7% aplicados diretamente pela União. Esse perfil indica o caráter descentralizado da política de saneamento, dependente da



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

capacidade de gestão e execução dos entes subnacionais, o que reforça as dificuldades já apontadas em outras avaliações parlamentares e em audiências públicas da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Ademais, o estudo destaca que apenas 55% dos gastos se enquadram na função “saneamento”, sendo o restante distribuído entre “saúde” (31%), “assistência social” (13%) e “gestão ambiental” (2%), o que evidencia a dispersão e fragmentação da política orçamentária associada ao setor.

Em síntese, o levantamento da Conorf demonstra que o financiamento federal do saneamento básico segue insuficiente, volátil e fragmentado, com queda sistemática de investimentos em termos absolutos e como proporção do PIB (de 0,16% em 2012 para cerca de 0,01% em 2023). As conclusões do estudo reforçam a necessidade de retomada de uma política de investimento contínua e previsível, acompanhada de melhor integração orçamentária entre funções e programas, fortalecimento da cooperação federativa e apoio técnico aos municípios para a adequada execução dos recursos.

Tabela 5. Valores do orçamento federal relativos às subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural" de 2010 a setembro de 2025 (em bilhões de reais corrigidos pelo IPCA a preços de setembro de 2025)

Ano	Autorizado ¹		Empenhado ²		Pago + Restos a Pagar Pagos ³	
	R\$ Bilhões (IPCA)	% PIB	R\$ Bilhões (IPCA)	% PIB	R\$ Bilhões (IPCA)	% PIB
2010	9,5	0,10%	7,4	0,08%	6,1	0,07%
2011	8,3	0,08%	7,5	0,08%	5,5	0,06%
2012	16,3	0,16%	9,6	0,10%	7,7	0,08%
2013	11,9	0,11%	10,0	0,10%	5,5	0,05%
2014	8,1	0,07%	5,7	0,05%	5,8	0,05%
2015	7,3	0,07%	3,2	0,03%	3,5	0,03%
2016	2,9	0,03%	2,5	0,03%	5,1	0,05%
2017	3,6	0,03%	3,3	0,03%	3,3	0,03%
2018	3,0	0,03%	3,0	0,03%	2,7	0,03%
2019	2,2	0,02%	2,1	0,02%	2,6	0,02%
2020	2,0	0,02%	2,0	0,02%	2,8	0,03%
2021	1,4	0,01%	1,3	0,01%	1,4	0,01%
2022	2,5	0,02%	2,4	0,02%	1,1	0,01%
2023	2,1	0,02%	1,9	0,02%	0,9	0,01%
2024	3,0	0,02%	2,9	0,02%	1,4	0,01%



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

2025*	2,7	0,02%	0,8	0,01%	1,0	0,01%
Total	77,3	N.A.	58,1	N.A.	50,4	N.A.

Observações: ⁽¹⁾ os valores autorizados referem-se aos constantes da lei orçamentária anual mais os decorrentes de alterações promovidas por créditos adicionais ao longo do ano; ⁽²⁾ os valores empenhados decorrem do empenho, “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento” (art. 58 da lei n. 4.320/1964); ⁽³⁾ restos a pagar são as despesas empenhadas mas não pagas em anos anteriores (art. 36 da lei n. 4.320/1964); (*) para 2025, valores empenhados e pagos até setembro e, no cálculo dos percentuais, PIB estimado em R\$12,8 trilhões, conforme o “Informativo PLOA 2026”, de autoria da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Senado) e da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Câmara dos Deputados), disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/documents/150599582/151112091/Informativo_conjunto.pdf/340d6b82-1ff5-43c1-b61a-444e553a6cb9> (acesso em 13/10/2025); “N.A.” – informação não aplicável.

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) e Prodasen (filtros da pesquisa: subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural"), <<https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>>, acesso em 13/10/2025.

A Tabela 1 mostra dados de execução do orçamento federal associada ao saneamento básico de 2010 até o setembro de 2025. Para a adequada comparação entre os anos, os valores monetários estão corrigidos pelo IPCA (índice de preços ao consumidor amplo) a preços de setembro de 2025. Também, para efeito da comparação, é mostrado o quanto cada item representou como proporção do PIB (produto interno bruto) de cada ano. A pesquisa para a obtenção dos dados tomou como critério as subfunções orçamentárias “saneamentos básico urbano” e “saneamento básico rural”.

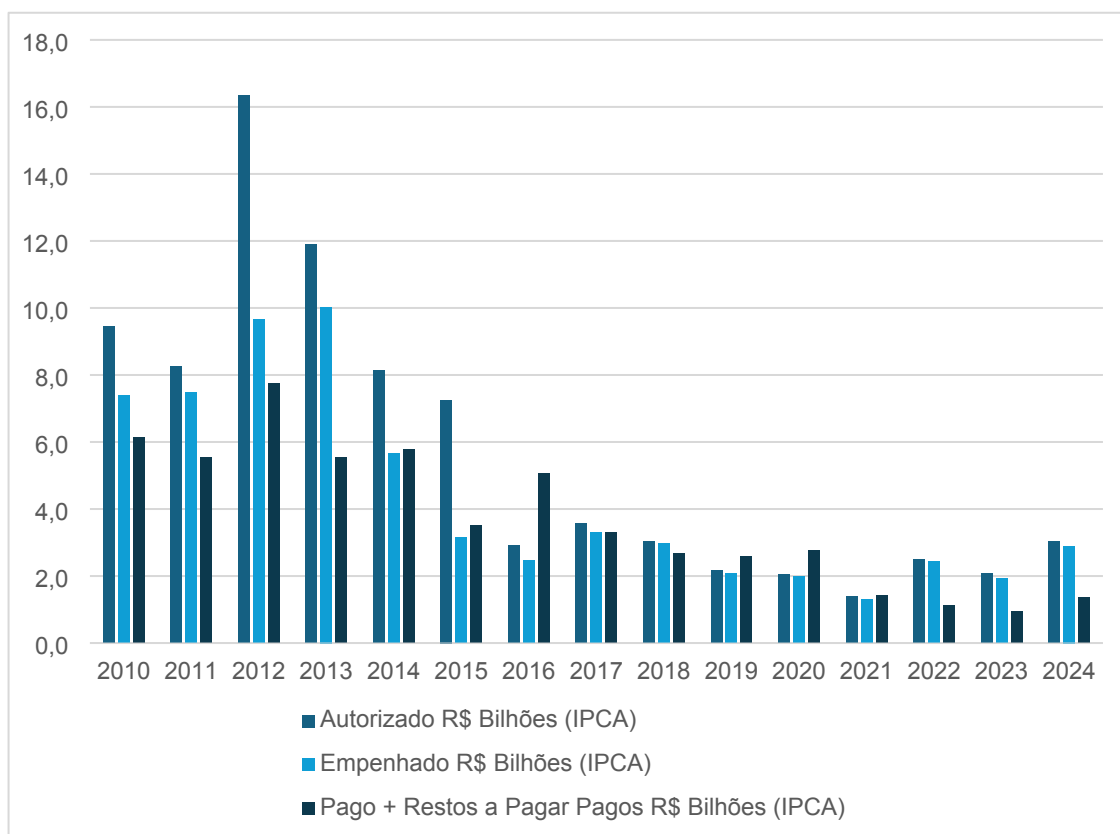
A evolução dos valores apresentados pode ser mais bem visualizada pelos gráficos a seguir. Pelo fato de o exercício fiscal de 2025 ainda estar em andamento, não foram incluídos os valores a ele relacionados.

Gráfico 1. Valores (em R\$ bilhões corrigidos pelo IPCA a preços de setembro de 2025) de execução orçamentária nas subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural" (2010 a 2024)



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo



Fonte: Tabela 5.

O Gráfico 1 mostra uma clara tendência de diminuição de valores destinados, pelo orçamento federal, ao saneamento básico de 2012 a 2024. Os maiores valores registrados foram os seguintes: (a) R\$16,3 bilhões autorizados no orçamento de 2012; (b) R\$10,0 bilhões empenhados em 2013; (c) R\$7,7 bilhões pagos (incluindo os pagamentos a título de restos a pagar de anos anteriores) em 2012. Por seu turno, os menores valores registrados no período foram: (d) no que tange aos montantes autorizados e empenhados, R\$1,4 bilhão e R\$1,3 bilhão, respectivamente, em 2021; (e) quanto aos valores pagos (sempre incluindo restos a pagar), R\$0,9 bilhão em 2023. Não fica claro, ainda, se o significativo incremento na autorização e no empenho de despesas, de 2022 a 2024, aponta para uma reversão da tendência observada.

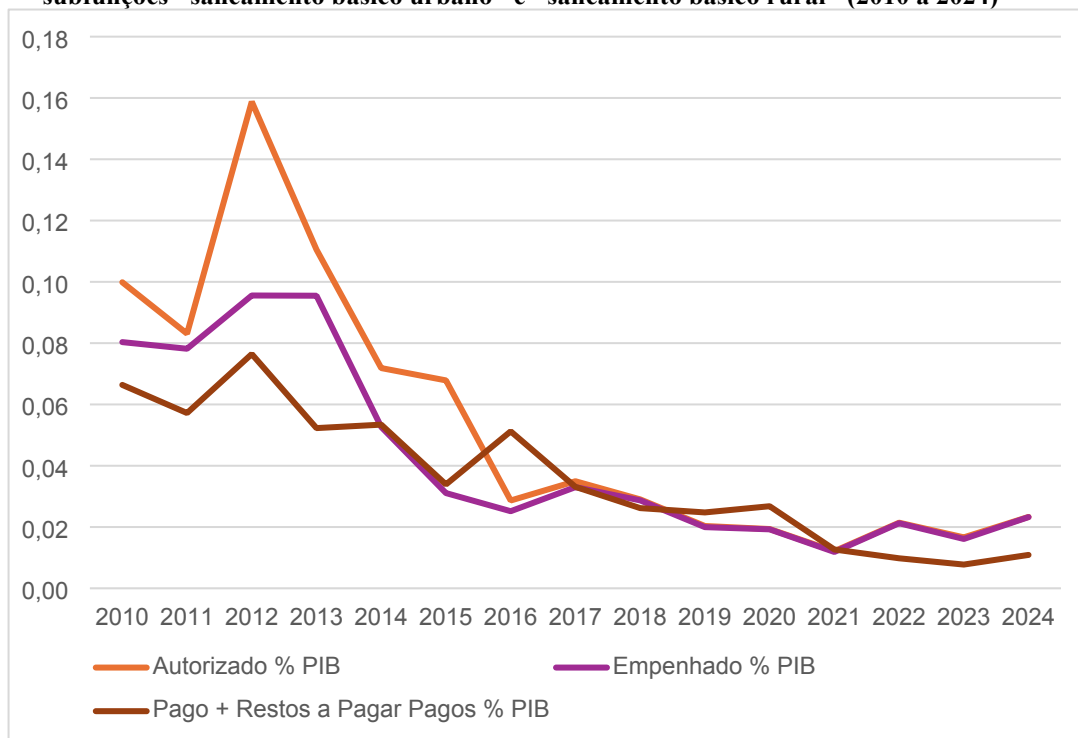
O Gráfico 2 traz a evolução da execução orçamentária associada ao saneamento básico, em termos de percentuais do PIB, de 2010 a 2024. Grosso modo, valem os apontamentos já feitos quanto às tendências apontadas.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Gráfico 2. Valores (em percentagem do PIB) de execução orçamentária relativa às subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural" (2010 a 2024)



Fonte: Tabela 5.

Cabe, agora, a explicação do porquê de a pesquisa fundar-se nas subfunções “saneamento básico urbano” e “saneamento básico rural”. A classificação funcional do orçamento, dividida em funções e subfunções, evidencia as despesas segundo áreas de políticas públicas. Existe uma função para “saneamento”, a qual poderia ser adotada como critério da pesquisa.

Nesse caso, entretanto, uma parcela expressiva de valores ligados às subfunções mencionadas ficaria de fora porque tal parcela vincula-se a outras funções, como “saúde” e “assistência social”. Tomando o agregado dos valores pagos (incluindo os oriundos de restos a pagar), corrigidos pelo IPCA a preços de setembro de 2025, desde 2010, observa-se a seguinte vinculação aproximada para os montantes associados às subfunções “saneamento básico urbano” e “saneamento básico rural”: 55% na função “saneamento”; 31% na função “saúde”; 13% na função “assistência social”; e 2% na função “gestão ambiental”. A tabela e o gráfico a seguir ilustram essas informações.



SENADO FEDERAL

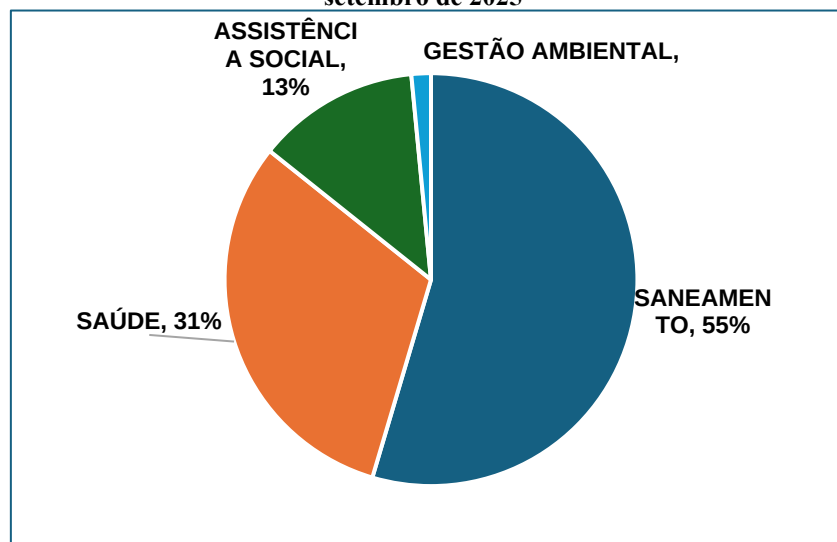
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Tabela 6. Valores agregados pagos (incluídos os oriundos de restos a pagar), segundo a função orçamentária, relativos às subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural" de 2010 a setembro de 2025 (em bilhões de reais corrigidos pelo IPCA a preços de setembro de 2025)

Função	Pago + Restos a Pagar Pagos	
	R\$ Bilhões (IPCA)	% (sobre o total)
SANEAMENTO	30,9	55%
SAÚDE	17,6	31%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	7,2	13%
GESTÃO AMBIENTAL	0,9	2%
Total	56,5	100%

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) e Prodasen (filtros da pesquisa: subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural"), <<https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>>, acesso em 14/10/2025.

Gráfico 3. Distribuição dos valores pagos (incluídos os oriundos de restos a pagar), segundo a função orçamentária, relativos às subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural" de 2010 a setembro de 2025



Fonte: Tabela 6.

No que diz respeito às modalidades de aplicação (MA) empregadas nessas despesas, na média de todos esses anos, cerca de 52% dos pagamentos (incluídos os decorrentes de restos a pagar) se deram na forma de “transferências a municípios” (MA



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

40) de 2010 a setembro de 2025. Ainda, no mesmo período, em torno de 34%, 7%, 6% e 1%, respectivamente, disseram respeito a “transferências aos estados e ao Distrito Federal” (MA 30), “aplicações diretas” (MA 90), “transferências a instituições privadas sem fins lucrativos” (MA 50) e “transferências a consórcios públicos” (MA 71). Uma pequena parcela, que não chega 1% do total, correspondeu a outras modalidades. A tabela e o gráfico a seguir mostram essas informações.

Tabela 7. Valores agregados pagos (incluindo os oriundos de restos a pagar), segundo a modalidade de aplicação, relativos às subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural" de 2010 a setembro de 2025 (em bilhões de reais corrigidos pelo IPCA a preços de setembro de 2025)

Modalidade de Aplicação (MA)	Pago + Restos a Pagar Pagos	
	R\$ Bilhões (IPCA)	% (sobre o total)
40 TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	29,3	52%
30 TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL	19,2	34%
90 APLICAÇÕES DIRETAS	3,8	7%
50 TRANSFERÊNCIAS A INST. PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS	3,4	6%
71 TRANSFERÊNCIAS A CONSÓRCIOS PÚBLICOS	0,7	1%
OUTRAS	0,2	0%
Total	56,6	100%

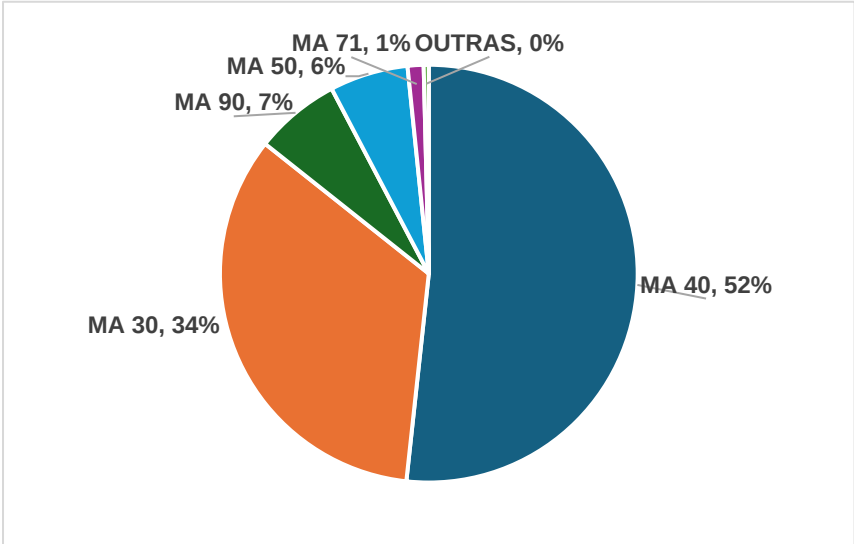
Observação: as outras modalidades de aplicação são “transferências a instituições multigovernamentais” (MA 70), “transferências ao exterior” (MA 80) e “aplicações diretas - operações intra-governamentais” (MA 91).

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) e Prodasen (filtros da pesquisa: subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural"), <<https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>>, acesso em 15/10/2025.

Gráfico 4. Distribuição dos valores pagos (incluindo os oriundos de restos a pagar), segundo a modalidade de aplicação (MA), relativos às subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural" de 2010 a setembro de 2025



SENADO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo



Fonte: Tabela 7.

Finalmente, aponte-se que a quase totalidade dos pagamentos (incluídos os que se deram à conta de restos a pagar), de 2010 a setembro de 2025, correspondeu ao GND (grupo de natureza de despesa) “investimentos” (GND 4). O percentual, em relação ao todo, foi de cerca de 95%. O restante disse respeito a “outras despesas correntes” (GND 3). Esses dados são objeto da tabela e do gráfico seguintes.

Tabela 8. Valores agregados pagos (incluindo restos a pagar), segundo o grupo de natureza de despesa, relativos às subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural" de 2010 a setembro de 2025 (em bilhões de reais corrigidos pelo IPCA a preços de setembro de 2025)

Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Pago + Restos a Pagar Pagos	
	R\$ Bilhões (IPCA)	% (sobre o total)
INVESTIMENTOS (GND 4)	53,9	95%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES (GND 3)	2,7	5%
Total	56,6	100%

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) e Prodasen (filtros da pesquisa: subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural"), <<https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>>, acesso em 15/10/2025.

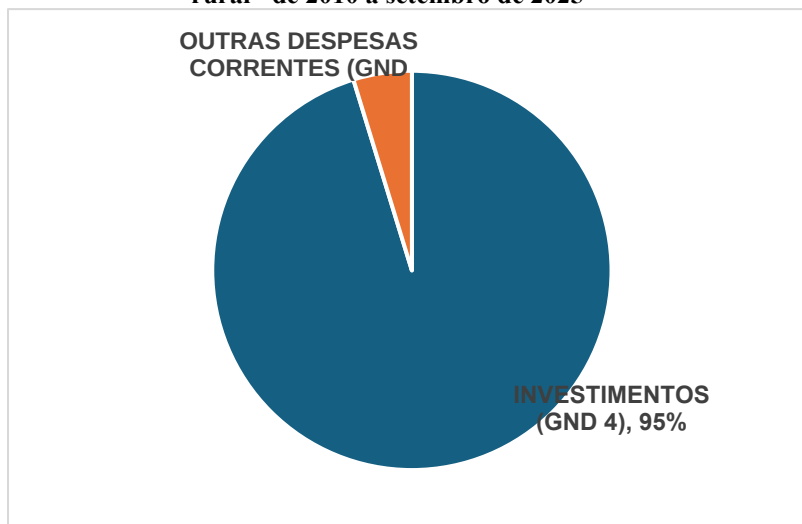
Gráfico 5. Distribuição dos valores pagos (incluindo restos a pagar), segundo grupo de natureza de despesa (GND), relativos às



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

subfunções "saneamento básico urbano" e "saneamento básico rural" de 2010 a setembro de 2025



Fonte: Tabela 8.

7. Resultados e achados

O diagnóstico do saneamento básico no Brasil, consolidado a partir das audiências públicas realizadas, evidencia um setor em transição institucional e regulatória, com avanços normativos significativos, mas ainda marcado por desigualdades estruturais, baixa coordenação federativa e desafios de financiamento e execução.

De forma geral, as audiências revelaram um consenso: o marco legal do saneamento (Lei nº 14.026/2020) representou um salto regulatório, mas a universalização dos serviços até 2033 permanece distante. O país convive com 32 milhões de brasileiros sem acesso à água tratada e cerca de 90 milhões sem coleta de esgoto, sendo que menos da metade do esgoto produzido é tratado adequadamente. O problema é agravado pela forte desigualdade regional — estados do Sudeste investem, em média, mais que o dobro do Norte e Nordeste — e pela baixa atratividade econômica de municípios pequenos e rurais, que não conseguem acessar linhas de crédito nem celebrar concessões sustentáveis.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

As discussões da 1ª audiência pública enfatizaram a fragmentação institucional e a insuficiência dos investimentos federais diante da dimensão do déficit. A Caixa Econômica Federal destacou que a maior parte dos municípios carece de capacidade técnica para acessar os recursos disponíveis, e o BNDES alertou que a sustentabilidade dos projetos depende de regionalização e escala mínima de operação. O IPEA reforçou a necessidade de planejamento integrado e previsibilidade orçamentária, enquanto a Confederação Nacional de Municípios alertou que a complexidade regulatória e a burocracia de financiamento tendem a excluir os entes mais frágeis. Assim, o primeiro diagnóstico apontou uma assimetria entre os instrumentos de financiamento e a realidade local, exigindo cooperação técnica e simplificação dos procedimentos federais.

Na 2ª audiência, as exposições reforçaram o papel dos órgãos de controle e planejamento. O Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou resultados de auditorias que evidenciam baixa execução orçamentária, sobreposição de programas e concentração de repasses em regiões mais desenvolvidas. O tribunal também apontou ausência de mecanismos federais de avaliação de desempenho e falta de indicadores consistentes para medir a efetividade das políticas. Segundo o MCid, as dificuldades decorrem da descontinuidade administrativa e da instabilidade das regras de repasse. O IPEA, por sua vez, projetou que o país precisará investir entre R\$ 500 e R\$ 900 bilhões até 2033 para cumprir as metas legais, valor muito superior à média anual de investimentos observada. Essa audiência consolidou a compreensão de que o problema do saneamento no Brasil não é apenas de falta de recursos, mas de alocação, coordenação e capacidade institucional.

A 3ª audiência aprofundou o debate sobre a organização federativa e o papel das companhias estaduais e privadas. Ficou evidente que o modelo híbrido, combinando empresas públicas e privadas, é o caminho mais viável para expandir o acesso. Como ressaltou a Aesbe, as empresas estaduais ainda respondem por cerca de 80% da cobertura urbana e desempenham função redistributiva essencial por meio do subsídio cruzado.

Já a Aegea defendeu que a participação privada pode acelerar a universalização, desde que acompanhada de regulação estável e metas sociais claras. Por sua vez, a CNM chamou atenção para a baixa capacidade jurídica e administrativa dos municípios, que



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

impede a execução de projetos, e o Ipea reforçou a necessidade de uma política nacional de assistência técnica permanente. Essa audiência evidenciou que a regionalização ainda avança lentamente, e que a cooperação interfederativa e o fortalecimento das agências reguladoras são pré-condições para a universalização.

Por fim, a 4ª audiência pública consolidou um panorama maduro sobre os avanços e lacunas do marco legal. A Sabesp apresentou resultados da desestatização da companhia paulista, destacando que a nova modelagem antecipará a meta de universalização de 2033 para 2029, com redução tarifária e ampliação de cobertura em áreas periféricas e rurais. A ABCON reforçou que o setor privado já atende mais de 70 milhões de pessoas em 1.500 municípios, mas que o ambiente regulatório ainda carece de estabilidade e segurança jurídica. O MCid enfatizou o papel do governo federal na coordenação normativa e jurídica, sobretudo na orientação de estados e municípios quanto à elaboração de contratos e planos.

As quatro audiências revelam, portanto, cinco grandes eixos de desafios estruturais:

1. Déficit persistente de cobertura, com forte desigualdade regional;
2. Insuficiência e instabilidade dos investimentos federais;
3. Fragmentação institucional e fragilidade regulatória;
4. Baixa capacidade técnica e financeira de municípios e agências;
5. Defasagem na política de resíduos sólidos e falta de integração intersetorial.

Em contrapartida, delineiam-se algumas oportunidades estratégicas:

1. Expansão das parcerias público-privadas, com contratos que incluam metas sociais e ambientais;
2. Aperfeiçoamento da regulação nacional e fortalecimento da ANA como eixo de harmonização normativa;
3. Reconhecimento e maior atenção às particularidades locais e regionais, de modo que as soluções adotadas sejam adequadas à realidade de cada território e sustentáveis a longo prazo;



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

4. Apoio técnico permanente a entes subnacionais para elaboração de planos e gestão contratual;
5. Integração entre saneamento, saúde, habitação, energia e meio ambiente;
6. Criação de fundos de investimento estáveis e previsíveis, com foco em universalização e tarifa social.

Em síntese, o conjunto das discussões demonstra que o saneamento básico no Brasil é mais que uma política de infraestrutura: é um teste de governança e de compromisso federativo. Como reiterado ao longo das audiências, a universalização até 2033 só será possível se houver estabilidade normativa, coordenação interinstitucional e continuidade dos investimentos, transformando o saneamento em um instrumento de equidade, dignidade e desenvolvimento sustentável.

Além disso, as respostas aos requerimentos de informação e aos ofícios emitidos pela Caixa Econômica Federal e pela ANA revela um cenário marcado por lacunas importantes no apoio técnico e financeiro federal ao saneamento básico e, em especial, à prestação regionalizada.

De um lado, a Caixa confirma seu papel central como braço financeiro da política nacional de saneamento: opera volumosos recursos do FGTS (Programa Saneamento para Todos), do Orçamento Geral da União, de fundos regionais (FDA, FDCO, FDNE), do BNDES e da própria tesouraria (FINISA), além de atuar na estruturação de concessões e PPPs com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos (FEP). Os dados quantitativos apresentados – bilhões em financiamentos e repasses, centenas de instrumentos celebrados, projetos estruturados em diferentes regiões – dialogam com a 1ª audiência pública, na qual o Ministério das Cidades, a própria Caixa, o BNDES e o MIDR ressaltam a existência de um ecossistema financeiro relativamente robusto para o setor.

Porém, a mesma resposta da Caixa explicita limitações que reaparecem, com força, nas manifestações feitas e em praticamente todas as audiências. O banco público admite não possuir produtos de crédito específicos para consórcios ou blocos regionalizados, não ter mecanismos desenhados para pequenos municípios inseridos em unidades regionais e não operar instrumentos padronizados de mitigação de risco voltados a blocos de baixa atratividade econômica.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Reconhece ainda que, no âmbito do Programa Saneamento para Todos, não há histórico relevante de financiamento a projetos regionalizados: o foco permanece em empreendimentos isolados de entes públicos. Isso se conecta diretamente com os problemas registrados nas tabelas de problemas e oportunidades das audiências: baixa capacidade técnica municipal, dificuldade de operacionalizar a regionalização, concentração de investimentos em contextos mais estruturados e ausência de instrumentos pensados sob medida para a realidade de pequenos municípios e consórcios.

No caso da ANA, os esclarecimentos apontam para um avanço importante no plano normativo: desde o novo marco, foram editadas 12 normas de referência, com cronograma regulatório 2025–2026, procedimentos formais de análise de impacto regulatório, consultas públicas, audiências e tomadas de subsídios. As normas tratam de temas centrais – tarifas, metas de universalização, indicadores, governança, cobrança por resíduos e drenagem –, e a Agência enfatiza a preocupação em respeitar a heterogeneidade local, deixando espaço para adaptação pelos reguladores infranacionais.

Ao mesmo tempo, a ANA reconhece que 2025 é o primeiro ano de comprovação obrigatória para a maioria das normas e que a experiência da NR 1 (resíduos sólidos) revelou baixa adesão, sobretudo pela falta de regulação local e pela baixa capacidade institucional de muitos municípios e entidades reguladoras. Esse diagnóstico converge com as falas do TCU, do CER/FGV, da Aris, da Aries e da Aesbe nas 2ª e 3ª audiências, que insistem na assimetria de capacidades entre entes federativos e reguladores e no risco de se produzir “regulação no papel”, com pouca aderência prática e potencial de judicialização.

Já o BNDES explica que sua atuação no saneamento ocorre em duas frentes estruturantes: a elaboração de projetos para concessões e PPPs e o financiamento dos investimentos necessários à ampliação e melhoria dos serviços. É ressaltado que a estruturação de projetos é uma política pública federal articulada com o Ministério das Cidades e o PPI, buscando apoiar estados e municípios com baixa capacidade técnica. Nessa etapa, o BNDES conduz estudos de engenharia, modelagem econômico-financeira, aspectos jurídicos e ambientais, sempre alinhado às normas de referência da ANA e orientado pelo objetivo de universalização com menor tarifa possível.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

No campo do financiamento, o BNDES disponibiliza três instrumentos principais: FINEM, Fundo Clima e FGTS – Saneamento para Todos. Cada linha possui características específicas de custo, prazos e objetos financiáveis, mas todas são voltadas para projetos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos urbanos e drenagem urbana. Os financiamentos são destinados a entes públicos e privados, condicionados à capacidade técnica e financeira dos tomadores, à adequação do projeto e à conformidade com o marco legal. Foi reforçado pelo Ofício recebido que o banco não atua com subsídios próprios, exigindo garantias e viabilidade financeira dos projetos para concessão do crédito.

É destacado ainda que o BNDES tem sido protagonista na estruturação de projetos regionalizados, considerados essenciais para viabilizar subsídio cruzado, ganhos de escala e equilíbrio econômico-financeiro entre municípios com diferentes capacidades de pagamento. Desde 2020, 17 leilões estruturados pelo Banco foram concluídos, e outros 9 projetos estão em andamento, totalizando cerca de R\$ 150 bilhões em investimentos potenciais e mais de 60 milhões de pessoas beneficiadas. Os primeiros resultados já são observáveis: aumento expressivo nos investimentos privados e crescimento do número de economias ativas de água e esgoto nos estados onde as concessões foram implementadas.

O BNDES também afirma que não oferece garantias nem instrumentos de mitigação de risco, cabendo essa função ao poder concedente ou a políticas públicas específicas. Esclarece ainda que sua participação se encerra com a assinatura do contrato, embora mantenha acompanhamento geral dos investimentos agregados do setor. O BNDES reforça que sua atuação depende da estruturação regional definida nos estados e que, em contextos de baixa atratividade econômica, cabe às políticas federais e estaduais complementar o financiamento e viabilizar a universalização.

As manifestações do BNDES e da Caixa revelam papéis parcialmente complementares, mas com enfoques bem distintos no apoio ao saneamento. O BNDES se apresenta como um agente estruturador e financiador estratégico, combinando a modelagem de concessões e PPPs em escala regional com o oferecimento de linhas de crédito de maior porte (FINEM, Fundo Clima, FGTS – Saneamento para Todos), voltadas



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

a projetos com forte componente tarifário, foco em universalização, regionalização, subsídio cruzado e atração de operadores privados, sempre em articulação com os estados e com decisão final do poder concedente. A ênfase está na construção de blocos economicamente viáveis, no desenho contratual (matriz de riscos, metas, reajustes e revisões tarifárias) e na mobilização de múltiplas fontes de *funding*, inclusive mercado de capitais.

Já a Caixa se apresenta sobretudo como agente financeiro e mandatária da União, com forte foco na operacionalização de linhas de crédito e repasses – em especial o Programa Saneamento para Todos (FGTS), o FINISA (com recursos de tesouraria), os fundos regionais (FDA, FDCO, FDNE) e contratos de repasse com recursos do Orçamento Geral da União. Sua resposta detalha taxas, indexadores, fórmulas de cálculo (TFD e FAM), prazos, garantias e itens financiáveis, além de registrar o volume contratado nos últimos dez anos, mas sua atuação na estruturação de PPPs e concessões aparece como serviço relevante, porém mais recente e concentrado em projetos selecionados via Fundo de Estruturação de Projetos, com atuação que se encerra na assinatura do contrato. Enquanto o BNDES se posiciona como indutor de grandes projetos regionalizados e do investimento privado, a Caixa se coloca como executora financeira das políticas federais, com foco em crédito padronizado, repasses e análise técnico-jurídica das operações, dependendo das diretrizes do Ministério das Cidades e do gestor do FGTS para qualquer diferenciação em favor de pequenos municípios ou blocos regionais.

Quando se cruzam as informações produzidas, emerge um padrão nítido: há um volume relevante de recursos federais disponíveis e em execução, bem como um corpo crescente de normas de referência nacionais, mas os principais gargalos residem na ponta. Os municípios, especialmente os pequenos, continuam com baixa capacidade técnica para elaborar projetos e planos, para cumprir as exigências de licenciamento, titularidade e contrapartida e para participar de arranjos regionalizados mais complexos. As dificuldades para formalizar unidades regionais, harmonizar regulações, lidar com insegurança jurídica e superar desigualdades regionais reaparecem como temas recorrentes nas exposições e nas tabelas das quatro audiências.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Dessa forma, a correlação entre ofícios, respostas e debates em audiência evidencia um descompasso estrutural: o marco legal, a atuação normativa da ANA e os instrumentos financeiros operados por Caixa, BNDES, MIDR e MCid caminham no sentido de criar um padrão nacional de regulação e um cardápio amplo de fontes de financiamento, mas o desenho desses instrumentos ainda não está plenamente calibrado para enfrentar a realidade dos pequenos municípios, dos consórcios e dos blocos regionalizados. Em outras palavras, o apoio técnico e financeiro federal existe e é expressivo em termos de valores e de normatização, mas permanece pouco ajustado às exigências da prestação regionalizada e às vulnerabilidades dos entes mais frágeis, o que coloca em risco a efetividade do novo marco e o cumprimento das metas de universalização do saneamento até 2033.

Além disso, as conclusões alcançadas na análise do orçamento federal reforçam e complementam de forma objetiva as conclusões das audiências públicas realizadas ao longo de 2025, revelando uma forte convergência entre a análise orçamentária e as constatações institucionais apresentadas nos debates.

Foi demonstrado que o aporte federal em saneamento básico vem caindo de forma contínua desde 2014, alcançando, em 2023, o patamar de R\$ 0,9 bilhão em pagamentos. Muitos expositores apontaram que o financiamento da política nacional de saneamento tornou-se residual, dependente de emendas parlamentares, convênios pontuais e operações de crédito dispersas, sem um planejamento plurianual estruturado. Os investimentos federais, que representavam cerca de 0,16% do PIB em 2012, caíram para 0,01% em 2023, evidenciando uma redução drástica da prioridade orçamentária do setor no âmbito federal.

O estudo também evidencia que mais de 95% das despesas federais são de capital, com predominância de transferências intergovernamentais — cerca de 52% destinadas a municípios e 34% a estados. Essa configuração confirma o que destacaram o IPEA e a CNM nas audiências: a efetividade da política federal depende fortemente da capacidade técnica e institucional dos entes subnacionais, que em muitos casos não possuem estrutura adequada para elaborar projetos, firmar contratos ou executar recursos. Essa dependência reforça a assimetria federativa do saneamento brasileiro, na qual os entes com maior



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

vulnerabilidade social são justamente os que menos conseguem acessar os recursos disponíveis, o que reforça a importância da regionalização como estratégia de obtenção de economia de escala e gestão profissional.

Outro ponto de convergência é a fragmentação orçamentária e institucional. Foi identificado que apenas 55% das dotações federais classificadas como saneamento estão alocadas diretamente na função “saneamento”, sendo o restante distribuído entre “saúde”, “assistência social” e “gestão ambiental”.

Esse padrão confirma a falta de integração e coordenação entre políticas e programas federais, apontada por instituições como o BNDES e a CNM, que destacaram a pulverização de iniciativas e a ausência de instrumentos unificados de monitoramento e avaliação. O TCU, em sua exposição, associou essa fragmentação à baixa eficiência da política pública e à dispersão dos resultados, em razão da sobreposição de competências e da falta de continuidade das ações.

Tanto a análise orçamentária quanto as conclusões das audiências públicas convergem, portanto, para as mesmas recomendações estruturais: a retomada de um ciclo contínuo e previsível de investimentos públicos, a melhoria da coordenação federativa, o fortalecimento da capacidade técnica e regulatória dos entes locais e a integração das políticas de saneamento, habitação, saúde e meio ambiente. Ademais, ambos os diagnósticos reconhecem a importância de parcerias público-privadas bem estruturadas, sob regulação estável e metas sociais claras, como instrumentos para ampliar a cobertura e promover sustentabilidade financeira.

Ademais, a análise da política de saneamento realizada evidencia que a regulamentação federal subsequente ao novo Marco Legal do Saneamento apresentou comportamentos bastante distintos ao longo do período analisado. De um lado, o ciclo regulatório de 2020 e 2021 se caracterizou por coerência técnica, aderência estrita ao texto legal e elevado grau de estabilidade institucional. De outro, o ciclo iniciado em 2023 introduziu alterações bruscas, movimentos de inflexão e decisões administrativas que acabaram fragilizando a previsibilidade regulatória, ampliando incertezas e comprometendo a confiança dos agentes econômicos.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

O Decreto nº 10.588, de 2020, e o Decreto nº 10.710, de 2021, traduziram de forma fiel as diretrizes da Lei nº 14.026, de 2020, ao disciplinar a regionalização, fortalecer a governança interfederativa, exigir demonstrações de capacidade econômico-financeira e vincular a alocação de recursos públicos a critérios objetivos. Esses regulamentos atuaram como pilares de estabilidade, fornecendo aos entes federativos e ao setor privado um ambiente claro para planejamento de longo prazo, além de estabelecerem barreiras objetivas contra práticas históricas de precarização contratual e improvisação administrativa. O rigor técnico adotado nesse período contribuiu para elevar a confiança no processo de universalização e para atrair operadores e investidores interessados em atuar sob regras previsíveis.

Em contraste, o ciclo regulatório inaugurado em abril de 2023 promoveu mudanças abruptas e de difícil justificação técnica, especialmente por meio dos Decretos nº 11.466 e 11.467. Ao flexibilizar a definição de contratos válidos, admitir regularização de instrumentos irregulares, fragilizar a necessidade de licitação e conceder à União um protagonismo ampliado na organização de blocos regionais, esses decretos geraram rupturas evidentes com o marco institucional construído nos anos anteriores. A análise mostra que tais normas abriram espaço para arranjos transitórios sem base legal clara, alteraram parâmetros previamente estabilizados e criaram brechas para práticas que o próprio marco legal buscava superar, como a perpetuação de operações informais sem licitação ou planejamento robusto.

Os efeitos dessa inflexão foram rapidamente sentidos. As incertezas introduzidas pelos decretos de abril de 2023 desencadearam reações parlamentares imediatas, com apresentação de projetos de decreto legislativo em ambas as Casas do Congresso, sob alegações de extrapolação normativa e desconformidade legal. O fato de tais medidas terem sido revogadas poucos meses depois confirma a percepção de que se tratava de regulamentações inconsistentes com o arranjo legislativo original, produzindo instabilidade e necessidade de recuo.

Por sua vez, o movimento de revogação em julho de 2023, com a edição dos Decretos nº 11.598 e 11.599, representou uma tentativa de recompor o alinhamento institucional rompido meses antes. Esses decretos restabeleceram parâmetros compatíveis



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

com o marco legal, recuperaram a exigência de regularidade contratual e recolocaram a União em seu papel subsidiário, indicando um reconhecimento explícito dos equívocos cometidos na fase anterior. A análise documental e técnica sugere que essa recomposição não ocorreu por evolução natural da política pública, mas pela necessidade de correção de instabilidades produzidas internamente pela própria Administração.

Assim, constata-se que o período pós-2023 produziu instabilidade regulamentar incompatível com a escala de investimentos exigida para a universalização do saneamento. Em um setor intensivo em capital, dependente de previsibilidade e planejado para ciclos de 20 a 40 anos, mudanças intempestivas e interpretações ampliativas do poder regulamentar alteram profundamente a percepção de risco. Isso eleva custos de financiamento, reduz o apetite de investidores e fortalece um cenário em que o Estado, já limitado fiscalmente, volta a ser visto como o único financiador possível — justamente o oposto do que o marco legal pretendia ao reforçar a competição e a sustentabilidade econômico-financeira.

8. Recomendações

8.1. Ao Poder Executivo

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 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.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

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.
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



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

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 executáveis 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 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.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

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 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.

8.2. Ao Poder Legislativo

1. **Aperfeiçoar o marco legal da regionalização, estabelecendo diretrizes nacionais mínimas sobre governança, adesão e repartição de**



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

responsabilidades.

Recomenda-se a uniformização dos elementos essenciais da regionalização dos serviços de saneamento, de modo a reduzir a insegurança jurídica observada em diversos estados. O relatório revelou que, embora a regionalização seja pilar central do novo marco, sua implementação variou amplamente entre as unidades da Federação, com estruturas robustas em alguns estados e arranjos incompletos ou informais em outros. Essa heterogeneidade tem dificultado a elaboração de planos regionais, o acesso a financiamentos e a própria formalização de contratos de longo prazo. Diretrizes nacionais sobre governança, voto ponderado, critérios de adesão dos municípios e exigência de planos regionais integrados fortaleceriam a segurança jurídica e a previsibilidade institucional.

2. **Integrar o planejamento e a implementação de medidas relativas aos quatro componentes do saneamento básico e à regularização fundiária.**

Embora a legislação inclua a integralidade entre os princípios do saneamento básico, o que se verifica na prática são projetos independentes para água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos. Além disso, a implantação de redes em núcleos urbanos informais precisa ser integrada aos projetos de regularização fundiária, sob pena de se consolidar a ocupação de áreas impróprias, como áreas de risco e de proteção permanente. A legislação deve ser alterada, para exigir planejamento integrado e permitir concessões integradas dessas políticas, evitando conflitos institucionais entre órgãos e empresas responsáveis por cada componente e política pública.

3. **Instituir linhas de financiamento obrigatórias e com valores mínimos nos Fundos de Desenvolvimento Regional (art. 159, I, “c”, da Constituição), vinculadas às metas de universalização do saneamento.**

Recomenda-se a edição de legislação destinada a criar linhas de financiamento específicas, obrigatórias e com dotação mínima anual nos Fundos Constitucionais de Financiamento — FNO, FNE e FCO — para projetos de saneamento básico, com vigência até o cumprimento das metas de universalização previstas na Lei nº 11.445/2007 e no Marco Legal de 2020. Como constatado, um dos principais entraves enfrentado pelos municípios médios e pequenos — sobretudo nas regiões Norte e Nordeste — é a ausência de fontes perenes de financiamento, capazes de garantir investimentos continuados em áreas de baixa atratividade econômica. O uso direcionado dos Fundos Constitucionais poderia cumprir esse papel, pois se trata de mecanismos já estruturados, com governança compartilhada e capacidade de alavancar crédito a juros reduzidos. A



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

legislação poderia prever, por exemplo: a) percentual mínimo anual obrigatório destinado a abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana; b) condições diferenciadas de juros, garantias e prazos para consórcios públicos; c) prioridade para operações que atendam regiões de menor renda per capita e maiores déficits de saneamento; d) metas de desembolso vinculadas a resultados e indicadores nacionais.

4. **Ampliar a destinação de recursos federais por meio de emendas parlamentares, priorizando municípios com maior déficit de saneamento e menor capacidade institucional.** Recomenda-se o fortalecimento do uso estratégico das emendas parlamentares — individuais, de bancada e de comissão — para ampliar o volume de recursos federais destinados ao saneamento básico, especialmente em municípios de pequeno porte, com baixa arrecadação e maiores dificuldades técnicas. As análises realizadas no âmbito da política pública demonstraram que esses municípios permanecem estruturalmente dependentes do apoio federal para elaborar projetos, superar entraves regulatórios e viabilizar investimentos essenciais em água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos. A ampliação e melhor focalização das emendas permitiria corrigir desigualdades regionais, acelerar a execução de obras de menor complexidade e garantir que os recursos cheguem a localidades onde a universalização dificilmente ocorrerá sem indução direta da União.

8.3. Aos Órgãos de Controle: Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União

- Acompanhamento contínuo da política de saneamento básico, dando-se ênfase nos seguintes aspectos:
 - (1) Analisar a efetividade dos repasses e financiamentos federais, com foco na baixa execução, morosidade do OGU e aderência aos condicionantes legais de regionalização e aderência às normas de referência;
 - (2) Examinar o papel da União na coordenação nacional da política, incluindo a articulação federativa, a produção de normas e a atuação das instituições federais (ANA, MCid, MDR);
 - (3) Avaliar a sustentabilidade dos contratos de concessão e PPPs estruturados com apoio federal, inclusive sua aderência às metas de universalização.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

9. Considerações finais

O conjunto de informações colhidas ao longo das audiências públicas, das respostas enviadas, das contribuições da academia, das entidades setoriais e dos operadores públicos e privados evidencia que o setor de saneamento básico no Brasil permanece atravessado por desafios estruturais que comprometem a plena implementação do marco legal instituído em 2020. Os dados analisados demonstram que, apesar de avanços pontuais, o país ainda convive com baixa capacidade técnica municipal, instabilidade regulatória, desigualdades regionais profundas e arranjos federativos incompletos, especialmente no que diz respeito à regionalização, ao financiamento e à regulação.

O diagnóstico evidencia que as regiões Norte e Nordeste continuam em situação crítica, com déficits que superam três décadas de atraso. Audiência após audiência, ficou claro que os municípios de pequeno porte — maioria absoluta do território nacional — não possuem corpo técnico estável, não conseguem elaborar projetos, não cumprem exigências básicas de licenciamento e tampouco conseguem acessar modalidades complexas de financiamento.

Do ponto de vista operacional, esses municípios tornam-se dependentes, quase integralmente, de recursos federais e do apoio eventual mediado por bancos públicos, o que revela a necessidade de implementação da regionalização prevista no Novo Marco Legal do Saneamento Básico e de criação de instrumentos permanentes de assistência técnica e suporte institucional.

Ainda, persistem desigualdades gritantes no acesso ao crédito, tanto para municípios quanto para operadoras públicas. Todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal confirmaram que o volume de projetos maduros é insuficiente e que os financiamentos se concentram em entes mais estruturados. Ao mesmo tempo, agentes privados relataram que o ambiente de negócios sofre com oscilações regulatórias e com interferências constantes na produção normativa infralegal, especialmente no período 2023–2024, quando o Executivo revisou decretos estruturantes e, meses depois, os revogou. Essa instabilidade — que afeta diretamente o custo do capital



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

e a percepção de risco — foi mencionada repetidas vezes por concessionárias, investidores e especialistas em regulação.

O setor privado, por sua vez, demonstrou capacidade de ampliar cobertura, acelerar obras e modernizar a prestação dos serviços, especialmente em concessões regionais estruturadas após o marco legal de 2020. Experiências exitosas apresentadas por Sabesp (desestatizada), Aegea, Águas do Rio, consórcios regionais e empresas estaduais que atuam em modelos híbridos evidenciam que a presença da iniciativa privada aumenta o ritmo dos investimentos, melhora a qualidade regulatória e impulsiona padrões de eficiência que os modelos exclusivamente públicos, há décadas, não têm conseguido alcançar.

Apesar disso, a atual orientação do governo federal tem reduzido o protagonismo dos mecanismos de competição e atração de capital privado. Em paralelo, resgata modelos centrados no gasto público direto e na atuação predominante das empresas estatais, ainda que o próprio orçamento federal destinado ao saneamento — justamente em 2023 — tenha sido o menor da série recente. Essa combinação de menor incentivo ao investimento privado com redução do esforço orçamentário público gera um claro descompasso: enfraquecem-se os instrumentos competitivos, mas sem que o Estado assuma integralmente a capacidade de financiar, sozinho, os recursos necessários à universalização.

O resultado é um ambiente de incerteza, no qual a revisão frequente de decretos, a oscilação das diretrizes federais e a falta de clareza sobre o papel do setor privado diminuem a previsibilidade regulatória e inibem novos aportes. Ao insistir em expandir o protagonismo estatal sem assegurar recursos compatíveis com essa ambição, o governo federal cria um vácuo operacional que compromete a continuidade dos projetos e a segurança jurídica dos agentes econômicos. Em última análise, essa postura retarda a ampliação da cobertura e aprofunda desigualdades regionais, especialmente nas áreas onde o investimento privado é mais difícil e onde, paradoxalmente, seria indispensável contar com um ambiente regulatório mais estável e colaborativo.

Não se trata de negar a importância do orçamento federal — o qual precisa ser ampliado —, mas de reconhecer que nenhuma política baseada na primazia do gasto



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

público se sustenta quando o próprio orçamento do setor é anualmente reduzido. Para avançar, o país precisa de coerência: integrar recursos públicos e privados, em vez de enfraquecer um lado sem fortalecer o outro.

Ademais, a instabilidade normativa promovida pelo Executivo federal desde 2023 — especialmente com os decretos de abril daquele ano, posteriormente revogados — ampliou a insegurança jurídica e colocou em dúvida a previsibilidade do marco legal. Essa oscilação acentuou disputas federativas, fragilizou a confiança de investidores e comprometeu a credibilidade do país para atrair capital de longo prazo, justamente em um setor em que contratos duram 30 anos ou mais. A reversão posterior, com a reedição dos decretos, corrigiu parte dos problemas, mas não eliminou o dano institucional causado pela volatilidade.

Outro ponto crítico identificado diz respeito à falta de integração das políticas federais. Apesar de avanços da ANA na edição de normas de referência, as audiências revelaram que ainda há fragmentação entre saneamento, resíduos sólidos, drenagem urbana e regularização fundiária — um cenário agravado por reestruturações administrativas no governo federal e pela ausência de um planejamento federal robusto e coordenado.

Da mesma forma, ficou claro que o país não dispõe de um mecanismo permanente de financiamento, sendo excessivamente dependente de ciclos orçamentários, emendas parlamentares e financiamentos cuja oferta e condições variam segundo decisões conjunturais. O setor privado, por outro lado, defendeu a criação de fundos estáveis, tarifas sociais com compensação e um modelo regulatório previsível, capaz de trazer racionalidade e continuidade ao planejamento de investimentos.

Assim, ao final dos trabalhos, a Comissão identificou três conclusões essenciais:

- (1) A universalização do saneamento não será atingida sem forte participação do investimento privado, seja para complementar o investimento público, seja para assegurar eficiência, velocidade e capacidade gerencial. O modelo exclusivamente estatal demonstrou esgotamento ao longo das últimas décadas.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

- (2) O país necessita de estabilidade normativa e regulatória, condição que foi debilitada por mudanças repentinas na regulamentação federal, sobretudo a partir de 2023. Um ambiente de segurança jurídica é indispensável para atrair capital, reduzir custos e permitir a formação de projetos robustos.
- (3) Estados e municípios continuam sendo centrais, mas somente avançarão com apoio federal contínuo, cooperativo e tecnicamente estruturado, que ofereça assistência técnica, financiamento estável e governança federativa consistente — e não ações pulverizadas ou agendas oscilantes.

Em conclusão, o diagnóstico mostra que o setor se encontra em encruzilhada: ou o país reafirma os fundamentos do marco legal de 2020 — estabilidade regulatória, competição, regionalização e atração de investimentos privados —, ou continuará preso ao ciclo histórico de obras interrompidas, projetos incompletos, desigualdades regionais e baixa capacidade institucional. O Parlamento, como guardião da integridade normativa, terá papel decisivo na preservação das conquistas obtidas, na correção de distorções recentes e na consolidação de um ambiente propício para que o saneamento básico finalmente alcance todos os brasileiros.

10. Anexos

- Anexo I Indicação
- Anexo II Minuta de Projeto de Lei Complementar
- Anexo III Minuta de Projeto de Lei

Sala da Comissão,

Senador Jorge Seif

Relator



SENADO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

ANEXO I

Indicação



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

INDICAÇÃO Nº , 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 do 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



SENADO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

ANEXO II

Minuta de Projeto de Lei Complementar



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2025

Altera a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências, para *prever que investimentos essenciais de saneamento (água e esgoto), diretamente ligados à universalização até 2033, sejam considerados como gastos em saúde, apenas enquanto as metas não forem alcançadas.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Altera o art. 2º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º**

.....

III – sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população, ressalvadas, exclusivamente, aquelas referentes a ações e serviços de saneamento básico diretamente vinculadas ao cumprimento das metas de universalização previstas no art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, enquanto não forem atingidas.” (NR)



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição tem por objetivo ajustar a redação do art. 2º da Lei Complementar nº 141, de 2012, de modo a permitir que ações e serviços de saneamento básico diretamente necessários ao cumprimento das metas de universalização previstas no art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, possam ser considerados como despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos mínimos constitucionais de investimento em saúde, até que tais metas sejam integralmente atingidas.

A alteração proposta decorre do reconhecimento, amplamente respaldado pela literatura técnica, por organismos internacionais e pelos próprios órgãos federais de controle, de que saneamento básico é um dos instrumentos mais efetivos de promoção da saúde pública. O acesso universal à água potável e ao esgotamento sanitário reduz de forma expressiva a incidência de doenças de veiculação hídrica, internações por enfermidades evitáveis e custos hospitalares, além de elevar a produtividade, a aprendizagem escolar e a qualidade de vida, especialmente nos domicílios mais pobres.

O novo marco legal do saneamento (Lei nº 11.445/2007, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020) estabeleceu metas ambiciosas de universalização até 2033. Contudo, grande parte dos municípios brasileiros, sobretudo os de menor capacidade fiscal, não dispõe dos recursos necessários para realizar os investimentos exigidos, ao mesmo tempo em que precisam cumprir os mínimos obrigatórios de aplicação em saúde. Essa dupla pressão orçamentária frequentemente resulta na postergação de obras essenciais de abastecimento e esgotamento, perpetuando cenários de adoecimento evitável e sobrecarga do sistema público de saúde.



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

A proposição não amplia o conceito de gasto em saúde de forma indiscriminada. Pelo contrário, cria exceção estrita e temporária dentro do inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 141, de 2012, autorizando a contabilização apenas das despesas de saneamento básico oficialmente vinculadas às metas de universalização do marco legal, e somente até que os déficits estruturais sejam superados. Trata-se de medida pontual, alinhada ao entendimento de que políticas de saúde e saneamento devem atuar de forma integrada, sobretudo em um país que ainda convive com lacunas expressivas de cobertura.

Diante do exposto, a presente iniciativa reforça a prevenção em saúde, alivia restrições orçamentárias dos municípios mais vulneráveis, e acelera o cumprimento das metas legais de universalização, sem comprometer o rigor conceptual da Lei Complementar nº 141, de 2012. Trata-se de aprimoramento normativo que fortalece a política pública de saúde, integra esforços com o saneamento básico e contribui para reduzir desigualdades territoriais históricas.

Pelas razões acima expostas, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste projeto.

Sala das Sessões,

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Senado Federal



SENADO FEDERAL
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

ANEXO III

Minuta de Projeto de Lei



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, para *garantir que o planejamento e a execução do saneamento básico sejam integrados entre todos os seus componentes e articulados com a regularização fundiária, evitando ações isoladas, conflitos institucionais e ocupações em áreas inadequadas.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Altera o art. 17 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º**

II - integralidade, compreendida como o planejamento e a gestão em conjunto dos diversos serviços componentes do saneamento básico, que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados;

.....” (NR)

“**Art. 3º**

XX – saneamento básico integrado: prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário em conjunto com os de manejo de resíduos sólidos e/ou de drenagem e



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

manejo de águas pluviais urbanas, por um mesmo prestador, em determinada área de abrangência.

.....” (NR)

“**Art. 10.**.....

.....

§ 4º O contrato poderá ter por objeto quaisquer dos serviços de saneamento básico de que trata o inciso I do art. 3º, considerados isolada ou conjuntamente.

§ 5º A concessão poderá abranger, ainda, a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais consolidados que devam ser objeto de obras necessárias à universalização dos serviços.

§ 6º No caso de contratos de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em vigor, é facultada, mediante aditivo contratual, a inclusão dos componentes de manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e regularização fundiária, quando comprovada a relação de interdependência entre esses serviços. (NR)

“**Art. 17** O serviço regionalizado de saneamento básico obedecerá a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos, devendo integrar, de forma coordenada, o planejamento e a implementação de medidas relativas aos quatro serviços componentes do saneamento básico e às ações de regularização fundiária, quando aplicável, de modo a assegurar coerência territorial, eficiência operacional e prevenção de ocupações em áreas inadequadas.

§ 1º O plano regional de saneamento básico deverá contemplar, de maneira integrada, os componentes de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, bem como a compatibilização com projetos de regularização fundiária, podendo prever concessões integradas ou arranjos institucionais coordenados para otimizar a prestação dos serviços e evitar conflitos entre órgãos e entidades responsáveis pelos diferentes componentes e políticas públicas.” (NR)

“**Art. 19.** A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano integrado, que abrangerá os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, o qual abrangerá, no mínimo



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais e com os projetos de regularização fundiária;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, com indicação daqueles que devam ser implementados em regime integrado, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

.....” (NR)

“**Art. 53-D.** Fica estabelecida como política federal de saneamento básico a implantação de infraestrutura básica de drenagem, manejo de resíduos sólidos, esgotamento sanitário e abastecimento de água potável em núcleos urbanos informais consolidados, observados os respectivos projetos de regularização fundiária, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, salvo aqueles que se encontrarem situados em áreas de risco ou em unidades de conservação de proteção integral.

Art. 2º Fica revogado o § 2º do art. 19 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente iniciativa visa enfrentar um dos problemas estruturais mais persistentes da política urbana e de saneamento no Brasil: a fragmentação do planejamento e da execução entre os quatro componentes do saneamento básico — abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana — e a desarticulação crônica desses serviços com as ações de regularização fundiária. Embora a legislação vigente já consagre a integralidade como princípio do saneamento básico, a prática revela um cenário oposto: projetos são concebidos de forma isolada, empresas e órgãos públicos atuam sem coordenação, e investimentos se perdem pela ausência de diretrizes unificadas no território. Essa desintegração produz sobreposições, custos



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

excessivos, conflitos operacionais e, sobretudo, reduz drasticamente a efetividade das políticas públicas.

Para corrigir essa situação, o projeto de lei torna mais preciso o princípio da integralidade; define do conceito de “saneamento básico integrado”; faculta a estruturação de concessões que tenham por objeto mais de um componente; e exige que os planos de saneamento básico abranjam todos os serviços e indiquem os projetos a serem implementados em regime integrado.

A falta de articulação com a regularização fundiária aprofunda esse quadro. Em milhares de núcleos urbanos informais, redes de água, esgoto ou drenagem são instaladas sem qualquer alinhamento com o processo de regularização, frequentemente consolidando ocupações em áreas de risco, de preservação permanente ou impróprias para urbanização. O resultado é perverso: o poder público investe recursos elevados para atender populações vulneráveis, mas, ao fazê-lo sem planejamento integrado, acaba perpetuando a insegurança jurídica, incentivando a expansão desordenada e agravando a exposição a desastres climáticos. Não por acaso, órgãos de controle, entidades técnicas e organismos multilaterais vêm reiteradamente apontando que a falta de integração entre saneamento, habitação e ordenamento territorial é um dos principais entraves à universalização e à redução das desigualdades urbanas.

Nesse sentido, o projeto de lei explicita a necessidade de observância dos projetos de regularização fundiária na implantação de infraestrutura de saneamento básico em núcleos urbanos informais consolidados.

Ao exigir que o plano regional de saneamento básico seja necessariamente integrado entre os quatro componentes e articulado com a regularização fundiária, a alteração introduz na Lei nº 11.445, de 2007 uma diretriz operacional clara, superando a insuficiência da redação atual, que apenas faculta a contemplação “de um ou mais componentes”. A proposta transforma o que hoje é uma opção técnica em exigência legal, alinhando o planejamento territorial às melhores práticas internacionais, que consideram o saneamento como infraestrutura urbana interdependente, intrinsecamente



SENADO FEDERAL

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

relacionada à política fundiária, à drenagem, ao manejo de resíduos e ao desenvolvimento urbano sustentável.

Além disso, ao permitir expressamente concessões integradas ou arranjos institucionais coordenados, a iniciativa amplia a capacidade dos entes federativos de estruturar projetos eficientes, reduzindo custos operacionais, evitando duplicidades de obras e fortalecendo a coerência entre investimentos. Esse modelo reduz o risco regulatório, aumenta a segurança jurídica e melhora a atratividade de projetos, especialmente em regiões de baixa capacidade fiscal. Em um contexto em que a universalização até 2033 exige investimentos vultosos e rapidez na implementação, a integração institucional é condição indispensável para que políticas setoriais deixem de competir entre si e passem a atuar de maneira sinérgica.

Diante de tais elementos, a alteração ora proposta constitui avanço indispensável para racionalizar investimentos, fortalecer a governança territorial, reduzir desigualdades e acelerar o cumprimento das metas de universalização. Trata-se de aperfeiçoamento normativo coerente, oportuno e amplamente aderente às recomendações técnicas e institucionais voltadas ao saneamento básico no país. Por essas razões, contamos com o apoio dos nobres Pares.

Sala das Sessões,

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo

Senado Federal

**Relatório de Registro de Presença****39ª, Extraordinária****Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo**

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTEs	
MARCELO CASTRO	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
IVETE DA SILVEIRA		2. VAGO	
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	3. FERNANDO FARIAS	PRESENTE
EFRAIM FILHO		4. EDUARDO BRAGA	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	5. ZEQUINHA MARINHO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTEs	
ELIZIANE GAMA		1. JUSSARA LIMA	
JOSÉ LACERDA	PRESENTE	2. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ANGELO CORONEL	PRESENTE	3. NELSON TRAD	PRESENTE
CHICO RODRIGUES		4. CID GOMES	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTEs	
EDUARDO GOMES	PRESENTE	1. WILDER MORAIS	
FLÁVIO BOLSONARO		2. ROGERIO MARINHO	
JORGE SEIF	PRESENTE	3. ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTEs	
AUGUSTA BRITO		1. ROGÉRIO CARVALHO	
BETO FARO	PRESENTE	2. ANA PAULA LOBATO	
VAGO		3. VAGO	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTEs	
LAÉRCIO OLIVEIRA		1. DR. HIRAN	
CLEITINHO		2. ALAN RICK	PRESENTE

Não Membros Presentes

FABIANO CONTARATO
IZALCI LUCAS
JAQUES WAGNER
LUCAS BARRETO
SÉRGIO PETECÃO
MARCOS DO VAL
PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO

(REQ 12/2025 - CDR)

REUNIDA A COMISSÃO NESTA DATA, FOI APROVADO O RELATÓRIO, CONTENDO RECOMENDAÇÕES AOS PODERES E AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE, BEM COMO INDICAÇÃO AO EXECUTIVO E PROJETOS SUGERINDO O APERFEIÇOAMENTO LEGISLATIVO.

09 de dezembro de 2025

Senadora Professora Dorinha Seabra

Presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional e
Turismo