GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 018.305/2025-3
Natureza: Relatório de Acompanhamento
Unidades: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Fundação Nacional de Saúde; Ministério das Cidades

SUMÁRIO: TERCEIRO ACOMPANHAMENTO DO TCU SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO (MLSB). LEI 11.445/2007, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI 14.026/2020. CRIAÇÃO DO INDICADOR DE MATURIDADE INSTITUCIONAL SOBRE SANEAMENTO (IMIS). BAIXO NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS ESTRUTURANTES DO MLSB PELOS MUNICÍPIOS. POSTERGAÇÃO DAS CONDICIONANTES DE ACESSO A RECURSOS FEDERAIS (ART. 50 DA LEI 11.445/2007) E LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS DE AFERIÇÃO. FLEXIBILIZAÇÃO DAS CONDICIONANTES ÀS AÇÕES EXECUTADAS DIRETAMENTE PELA UNIÃO OU MEDIANTE TERMOS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA (TED). INTERRUPÇÃO DA COLETA DE DADOS SOBRE REGIONALIZAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO BÁSICO (SINISA) 2025. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. DISPONIBILIZAÇÃO PÚBLICA DO RADAR DO SANEAMENTO. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, o relatório de acompanhamento elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) sobre a Política Nacional de Saneamento Básico, com foco na implementação do Marco Legal do Saneamento Básico, o qual obteve a concordância dos dirigentes da unidade (peças 164-166):

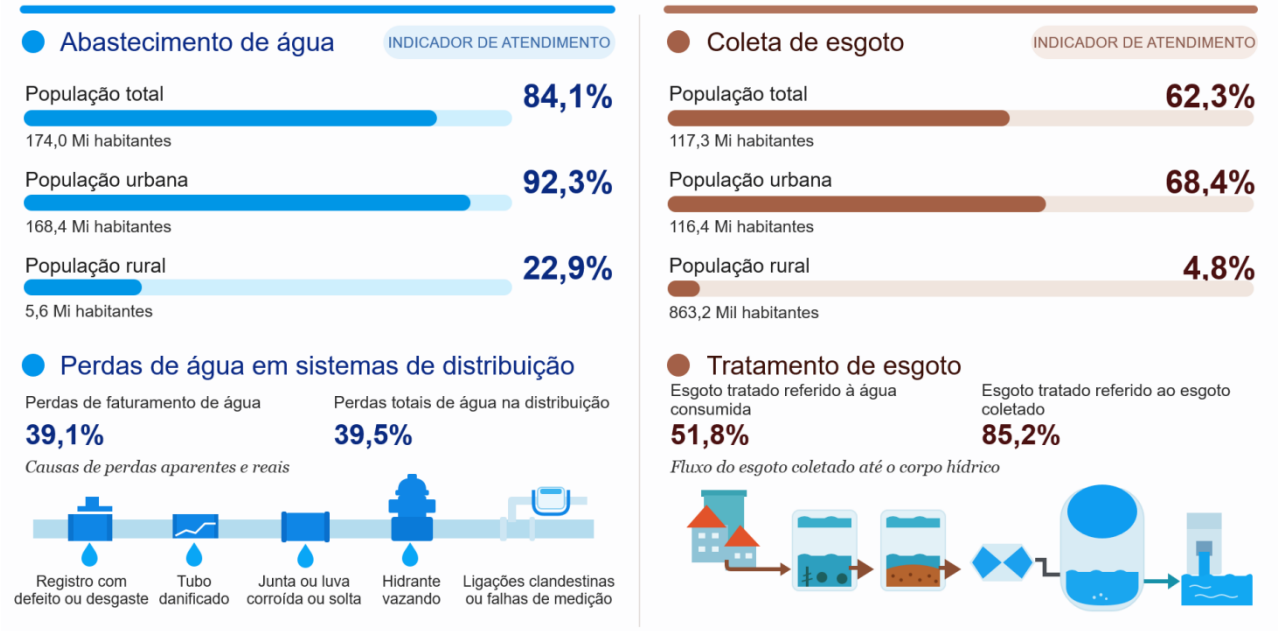
"***INTRODUÇÃO***

I.1. Apresentação

1. Os dados mais recentes do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, referentes ao ano-base de 2024 (Sinisa 2025), mostram que o saneamento básico no país ainda conta com importantes déficits de atendimento. Esse cenário evidencia a dimensão do desafio para o alcance das metas de universalização estabelecidas no Marco Legal do Saneamento Básico (MLSB), que preveem, até 31 de dezembro de 2033, o atendimento de 99% da população com abastecimento de água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgoto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

Figura 1 – Indicadores de atendimento de água e esgoto do Sinisa 2025



Fonte: Elaboração própria, com base nas informações do Sinisa 2025[1].

2. Na busca de melhorar esses indicadores de atendimento foi sancionada a Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, que ficou conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento Básico por atualizar a lei então regente dessa política (Lei 11.445/2007), bem como por trazer inovações e significativas alterações na forma como os serviços devem ser planejados, prestados, regulados e fiscalizados.

3. Desde 2021, o Tribunal de Contas da União vem realizando acompanhamento da política pública de saneamento básico com o objetivo de avaliar a atuação dos diversos atores do governo federal diante das atribuições que lhes foram endereçadas pelo novo arcabouço normativo. Até o momento, foram realizadas duas rodadas, que resultaram na prolação dos Acórdãos 2.392/2022 e 1.940/2024, ambos deliberados pelo Plenário da Corte, sob relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

4. No âmbito do Acórdão 2.392/2022, na primeira rodada de avaliação, foi apontada a inoperância do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), presidido pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), como um risco à implementação do Marco Legal do Saneamento. A ausência de reuniões regulares do Comitê foi considerada uma violação ao Decreto 10.430/2020, tendo sido essa constatação objeto de ciência ao MDR, então presidente do CISB. Nesse contexto, o Tribunal também recomendou à Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) que intensificasse o apoio técnico e administrativo ao CISB, conforme previsto no Decreto 10.430/2020, para garantir sua atuação efetiva.

5. Além disso, o Tribunal apontou dificuldades na estruturação de pessoal da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para a incumbência de elaboração das Normas de Referência da Regulação (NRs), visto que o quantitativo de pessoal alocado para essa atividade se mostrava insuficiente em relação à demanda de trabalho do órgão, o que motivou o envio do relatório ao então Ministério da Economia, para que avaliasse a conveniência e oportunidade de apoiar a estruturação da agência.

6. Já em sede do Acórdão 1.940/2024, que apreciou a segunda rodada do Acompanhamento, o TCU considerou atendidos os pontos consignados no Acórdão 2.392/2022, mas emitiu novas deliberações.

7. O Tribunal determinou que o Ministério das Cidades estabelecesse, em 90 dias, metodologia para avaliar as condicionantes de acesso a recursos federais para saneamento, expressas no art. 50 da Lei 11.445/2007 e regulamentadas no Decreto 11.599/2023. Ainda quanto a esse aspecto, também recomendou que a pasta priorizasse investimentos que estivessem alinhados a essas condicionantes legais.

[1] *Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa. Acesso em 24/8/2026.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

8. Em relação à ANA, o Tribunal recomendou que a agência divulgasse o período em que seria realizada a verificação das entidades aderentes às normas de referência e o momento em que seria dada publicidade a essa lista. Além disso, o TCU deu ciência à ANA de que o atraso na publicação dessa lista, materializado em relação à NR 1, configurava descumprimento da Lei 9.984/2000, que trata das atribuições da ANA.

9. Ademais, o Tribunal também expediu ciência ao Ministério das Cidades e ao Ministério da Gestão e da Inovação sobre a sobreposição de competências entre a Funasa e o Ministério das Cidades, estabelecidas nos seus normativos, que poderia comprometer a eficiência administrativa e a execução de programas voltados ao saneamento rural e a pequenos municípios.

10. Assim, conforme consignado no item 9.8 do Acórdão 1.940/2024, dá-se continuidade ao processo de acompanhamento, promovendo-se novas avaliações acerca da implementação do Marco Legal frente aos acontecimentos e alterações normativas que se sucederam.

I.2. Deliberação que originou o trabalho

11. No âmbito do TC 019.279/2021-3, o Ministro Relator Jorge Oliveira autorizou a realização de acompanhamento, de natureza operacional, com foco nas ações de implementação do MLSB pela ANA e pelo Poder Executivo Federal, com enfoque na atuação do então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), cujas competências relacionadas ao saneamento passaram ao Ministério das Cidades (MCidades) após o desmembramento promovido pelo art. 51, inciso III, da Lei 14.600/2023, e do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB).

12. Após a segunda etapa, foi determinada a continuidade do acompanhamento pelo item 9.8 do Acórdão 1.940/2024-TCU-Plenário, o que deu ensejo a este novo processo.

I.3. Objeto

13. O objeto deste Acompanhamento é a Política Nacional de Saneamento Básico, com foco na implementação do Marco Legal do Saneamento Básico (MLSB), aqui entendido como o conjunto de normas que definem e orientam essa política pública, notadamente em decorrência das alterações trazidas pela Lei 14.026/2020.

14. Nesta rodada avalia-se, mais uma vez, a atuação da ANA e do MCidades, com alteração do enfoque em relação às rodadas anteriores, considerando tanto as avaliações já realizadas como o contexto atual de implementação do MLSB. Além disso, esta rodada traz uma avaliação geral do nível de aderência dos municípios às disposições do marco, conforme especificado nos itens seguintes.

I.4. Objetivo da rodada do Acompanhamento

15. Esta etapa do acompanhamento objetiva avaliar em que medida a atuação dos órgãos e entidades da União, especialmente o Ministério das Cidades e a ANA, tem sido efetiva na implementação dos instrumentos do Marco Legal do Saneamento Básico, notadamente nos aspectos de regulação e apoio técnico-financeiro, com vistas a identificar riscos ao alcance das metas de universalização dos serviços.

I.5. Metodologia

16. Os trabalhos foram orientados pelo Manual de Acompanhamento (Portaria-Segecex n. 27, de 9 de dezembro de 2016). No que cabível, foram obedecidas as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168, de 30 de junho de 2011) e, também, o Manual de Auditoria Operacional (Portaria-Segecex n. 18, de 12 de novembro de 2020), haja vista a predominância de aspectos de desempenho nas investigações – valendo registrar, no entanto, a existência de aspectos de conformidade.

17. A presente rodada considerou a estratégia global de atuação inicialmente idealizada, de se avaliar a implementação do MLSB, e os pontos importantes identificados na etapa anterior. Também foram consideradas as matrizes de planejamento desenvolvidas para as etapas anteriores e o aresto autorizativo desta etapa.

18. Na fase de planejamento desta rodada, o problema de auditoria foi redefinido e os riscos associados à implementação do Marco Legal do Saneamento Básico foram reavaliados. A partir desse

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

diagnóstico, foram definidas as seguintes questões de auditoria, que são detalhadas na matriz de planejamento (evidência 47):

> ***Q1:** A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) tem atuado de forma adequada na aferição da adesão das entidades reguladoras infranacionais às normas de referência editadas?*
>
> ***Q2:** Os critérios estabelecidos pela Resolução CISB 8 e os procedimentos adotados pelos órgãos e entidades da União asseguram que a alocação de recursos federais observe as condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007?*
>
> ***Q3:** Em que medida os titulares dos serviços de saneamento básico estão se adaptando aos critérios de regularidade da prestação, regionalização e regulação estabelecidos pelo Marco Legal do Saneamento Básico?*

*19. A matriz de planejamento foi submetida ao crivo de gestores e de representantes de entidades do setor de saneamento em painel de referência realizado virtualmente em 30/4/2026 mediante aplicativo **Microsoft Teams**. Participaram do evento vários gestores do MCidades e da ANA, bem como representantes das seguintes entidades: Instituto Trata Brasil (ITB), Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Associação Brasileira de Agências Reguladoras (Abar). Também foram convidadas a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) e a Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP), que não indicaram representantes.*

20. Na oportunidade, os participantes do painel fizeram considerações sobre a matriz de planejamento apresentada, culminando com a inclusão de diversas sugestões de aprimoramento na metodologia desenvolvida para avaliação da questão 3, descrita no tópico subsequente.

21. Os achados de auditoria identificados ao longo da execução foram estruturados na matriz de achados (evidência 49), que contém, para cada constatação, a situação encontrada, os critérios (normas ou parâmetros infringidos), as causas, os efeitos e as propostas de encaminhamento, conforme orienta o Manual de Auditoria Operacional.

22. A matriz de achados preliminar, juntamente com um resumo técnico descritivo dos apontamentos, foi objeto de novo painel de referência, realizado em 22/7/2026. Participaram, novamente, gestores do MCidades e da ANA, bem como representantes das seguintes entidades: Abcon, Aesbe e Abar.

23. Além disso, realizou-se uma reunião de encerramento com o Ministério das Cidades, em 7/8/2026, na qual foram discutidos, mais uma vez, os termos das propostas de encaminhamento direcionadas àquela pasta.

24. Concluída essa etapa, elaborou-se o relatório preliminar, que foi encaminhado aos gestores para comentários, conforme preconizado pelo Manual de Auditoria Operacional e pela Resolução 315/2020, em seu art. 14. As contribuições, descritas e analisadas no Apêndice F – Comentários dos Gestores, se encontram incorporadas ao presente relatório.

25. Vale registrar que o relatório desta rodada é composto por este corpo principal e por seis apêndices (Apêndices A à F - peças 158 a 163), que são partes indissociáveis desta peça, lhe conferindo os atributos de completude e suficiência.

I.5.1 *Metodologia do Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento - IMIS*

26. Para subsidiar as avaliações relativas à questão 3 deste acompanhamento, que se refere ao nível de implementação do Marco Legal do Saneamento Básico pelos municípios brasileiros, foi desenvolvido o Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento (IMIS).

27. A estrutura e o procedimento de cálculo do indicador são detalhados no Apêndice A, apresentando-se nos itens abaixo, de forma resumida, os conceitos envolvidos e o método de estabelecimento das notas (cujo esquema geral é mostrado nos fluxogramas do Apêndice B).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

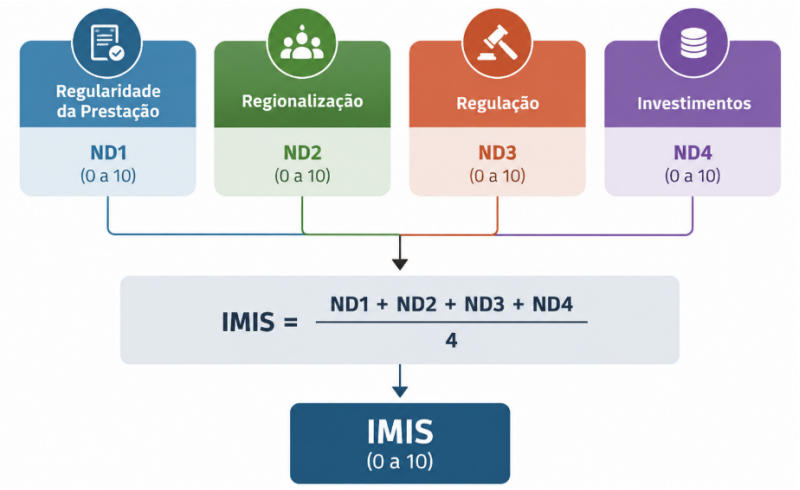
Conceituação

*28. O indicador mede o nível de implementação do Marco Legal do Saneamento pelos municípios brasileiros, relativamente aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a partir de **aspectos institucionais** que visam conferir segurança jurídica e ampliar os investimentos no setor, de modo a viabilizar a universalização dos serviços no prazo que o legislador estipulou na Lei 14.026/2020, ou seja, até 2033.*

29. O cálculo para aferir a implementação é realizado individualmente para cada município e para cada um dos componentes do saneamento avaliados, dando origem ao IMIS-A, relativo ao abastecimento de água, e ao IMIS-E, relativo ao esgotamento sanitário – aqui descritos conjuntamente pelo termo IMIS, uma vez que ambos apresentam estruturas idênticas, diferenciando-se apenas quanto aos dados utilizados no seu cálculo.

*30. O indicador estabelece uma nota de 0 a 10 pontos a partir de avaliações organizadas em quatro dimensões: **Regularidade da Prestação**, **Regionalização**, **Regulação** e **Investimentos**. As notas das dimensões (ND) também assumem valores de 0 a 10, sendo o IMIS dado pela sua média aritmética.*

Figura 2 – Composição do IMIS



Fonte: Elaboração própria.

31. As avaliações têm natureza predominantemente instrumental, isto é, verificam a existência e o grau de implementação de instrumentos considerados pelo marco como necessários à adequada organização e expansão dos serviços, sem medir diretamente aspectos relacionados à qualidade da prestação e ao nível de atendimento da população.

32. Os dados utilizados no cálculo do indicador advêm, essencialmente, do Sinisa. Também são utilizadas informações geridas pela ANA, bem como disponibilizadas em outras fontes (notadamente a respeito da regionalização).

D1 – Regularidade da Prestação

33. A dimensão Regularidade da Prestação avalia aspectos essenciais para a conformação juridicamente válida da prestação dos serviços.

34. A nota da dimensão 1 (ND1) é composta por três notas parciais, que são ponderadas por fatores específicos: (i) capacidade econômico-financeira e regularidade contratual (NCF), que corresponde a 50% da nota; (ii) plano de saneamento (NPS), com peso de 25%; e (iii) controle social (NCS), também com peso de 25%. Tais elementos, ainda que desempenhem funções distintas no arranjo institucional do setor, correspondem a requisitos previstos na Lei 11.445/2007 para a organização e a regularidade da prestação dos serviços, nos termos dos seus arts. 2º, inciso X; 3º, inciso IV; 9º, incisos I, II e V; 10; 10-B; 11, incisos I e II; 11-B, § 8º; 19; e 29, § 1º, inciso III.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

35. A parcela mais relevante da nota (NCF) considera, primeiramente, a existência da prestação do serviço público no município. Em caso positivo, verifica-se a viabilidade de alcance das metas de universalização e, no caso das prestações delegadas, a regularidade do vínculo contratual.

36. A viabilidade de alcance das metas é analisada de forma distinta para as prestações diretas e delegadas. No primeiro caso, são pontuadas a existência de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira e a suficiência de caixa da prestação. No segundo, verifica-se se o prestador comprovou a capacidade econômico-financeira nos termos dos decretos regulamentadores do tema.

37. Quanto à regularidade contratual, verifica-se se o contrato está vigente e possui prazo de término definido e, no caso dos contratos de programa, se não foi celebrado ou prorrogado após edição da Lei 14.026/2020.

38. As outras notas parciais consideram: a existência e a completude do plano de saneamento (NPS); e a existência de instrumentos de controle social, como ouvidoria e conselho municipal sobre o tema saneamento (NCS).

39. A Tabela 1 apresenta os parâmetros avaliados e os respectivos pontos atribuídos para cálculo da nota da dimensão 1.

Tabela 1 – Parâmetros avaliados para cálculo da ND1

Nota parcial	*Peso na ND1*	*Critério de verificação*	*Efeito do atendimento ao critério (pontos)*
NCF – Capacidade econômico-financeira e regularidade contratual	***50%***	***Existência de prestação do serviço de saneamento no município***	*+2*
		Se prestação direta:	
		Existência de EVTEF	*+4*
		Suficiência de caixa da prestação superior a 100%	*+4*
		Se prestação delegada:	
		Capacidade econômico-financeira comprovada, ou prestador desobrigado de comprová-la	*+3*
		Contrato regular (vigente, com prazo definido e, se contrato de programa, sem prorrogação ou celebração após 15/07/2020)	*+5*
NPS – Plano de saneamento	***25%***	***Atendimento aos conteúdos mínimos do art. 19 da Lei 11.445/2007 (incisos I a V)***	***+2 por item atendido***
NCS – Controle social	***25%***	***Existência de ouvidoria na prestação dos serviços de saneamento***	*+5*
		Existência de conselho municipal com atuação sobre saneamento	*+5*
ND1 = 0,50×NCF + 0,25×NPS + 0,25×NCS			

Fonte: Elaboração própria.

D2 – Regionalização

40. A dimensão Regionalização avalia o grau de implementação da prestação regionalizada dos serviços, um dos princípios do MLSB.

41. Nos casos em que se constata a prestação efetivamente integrada do serviço em região que abranja mais de um município, nos termos do inciso VI do art. 3º da Lei 11.445/2007, os municípios recebem a pontuação máxima na dimensão (10 pontos).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

42. Registre-se que não é considerada prestação regionalizada aquela realizada por companhia estadual mediante contratos de programa individualizados, ainda que o mesmo prestador atue em vários municípios. Também não são enquadrados como regionalizados os casos de mera conversão dos contratos de programa em outro instrumento jurídico, sem processo competitivo ou de desestatização da companhia.

43. Nos municípios em que não se identifica a efetiva prestação regionalizada, são avaliadas três etapas instrumentais: existência de estrutura regional formalmente instituída; adesão do município, quando não compulsória; e instituição formal da entidade de governança interfederativa. São atribuídos 2 pontos para cada condição atendida, de modo que esses municípios podem obter até 6 pontos na dimensão.

D3 – Regulação

44. A dimensão Regulação avalia a existência de entidade reguladora formalmente designada e a aderência dessa entidade às normas de referência da ANA.

45. Os municípios para os quais não foi identificada entidade responsável pela regulação do serviço não recebem pontuação. Aqueles que possuem regulador formalmente designado recebem 5 pontos. Os 5 pontos restantes são distribuídos em razão do número de normas de referência às quais o regulador comprovou aderência – consideradas, nesta oportunidade, as normas submetidas ao processo de comprovação em 2025: NRs 3, 5, 6 e 8.

D4 - Investimentos

46. Essa dimensão avalia o esforço recente de investimento do município, ponderado pelo investimento estimado como necessário para alcance da universalização, bem como pelo nível de atendimento da população local pelos serviços – fatores que compõem as três variáveis utilizadas no cálculo da nota da dimensão, o qual tem como referência a metodologia disposta no Ranking do Saneamento, publicado anualmente pelo Instituto Trata Brasil.

47. O esforço financeiro recente é dado pelo investimento total médio por habitante dos últimos cinco anos (ITH), que contempla os valores aportados pelo prestador, pelo município e pelo estado destinados à implantação, ampliação ou melhoria da infraestrutura do serviço avaliado.

48. Quanto ao investimento necessário para a universalização (ITH_{ref}), os valores advêm de estimativas elaboradas no âmbito da revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), individualizadas por componente do saneamento e por unidade da federação.

49. O nível de atendimento da população local pelos serviços (estágio de universalização) dá ensejo a um fator de ponderação (fator S) que pode assumir valores inteiros entre 0 e 3, a depender do atendimento de certos critérios (Apêndice A, p. 41). No caso do abastecimento de água, os critérios que, se atendidos, implicam, cada qual, incremento de uma unidade no fator S são: atendimento total ≥ 99%, atendimento urbano ≥ 99% e perdas ≤ 25%. No caso do esgotamento sanitário: atendimento total ≥ 90%, atendimento urbano ≥ 90% e tratamento ≥ 80%.

50. A nota da dimensão 4 (ND4) admite duas situações: caso o esforço recente de investimento (ITH) supere o investimento considerado necessário para o alcance da universalização (ITH_{ref}), o município recebe nota máxima na dimensão, independentemente do seu estágio de universalização.

51. Caso contrário, a nota final combina o estágio já alcançado pelo município com o esforço financeiro recente, a partir da seguinte lógica: para cada critério que é atendido (relativo ao fator S), o município recebe um terço da nota máxima da dimensão; e a parte remanescente, se existente, é dada pela razão entre os investimentos realizados (ITH) e aqueles considerados necessários (ITH_{ref}).

52. A expressão abaixo representa a forma de cálculo da nota da dimensão 4:

$$ND4 = \begin{cases} 10, se\ ITH \geq ITH_{ref}; e \\ \left(\frac{S}{3} \times 10\right) + \left(\frac{3-S}{3} \times \frac{ITH}{ITH_{ref}} \times 10\right), caso\ contrário \end{cases}$$

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

Nível de Completude das Informações – NCI

53. Considerando que o valor do IMIS pode ser influenciado de forma significativa pela ausência de informações necessárias ao seu cálculo, bem como que há grande heterogeneidade na quantidade de informações disponíveis sobre os municípios, a metodologia desenvolvida contempla um indicador acessório, concebido para distinguir situações de notas baixas decorrentes de contexto institucional efetivamente não aderente ao MLSB daquelas decorrentes de falta de informações.

54. Assim, o NCI, expresso em percentual, demonstra em que medida as informações necessárias ao cálculo do IMIS estavam disponíveis.

55. Um NCI de 100% indica que todas as informações necessárias para atribuir a nota daquele município foram encontradas. Percentuais inferiores indicam que parte dos componentes do IMIS não pôde ser avaliada em razão da ausência das informações previstas na metodologia.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

56. A Constituição Federal, no art. 23, inciso IX, atribui competências relativas à melhoria das condições de saneamento básico a todos os entes federativos, cabendo aos municípios os atos afetos à organização e prestação dos serviços, nos termos do art. 30, inciso V, e à União o estabelecimento de diretrizes, conforme art. 21, inciso XX.

57. A Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, conhecida como Lei do Saneamento Básico, estabeleceu diretrizes nacionais para a política pública. Em razão das dificuldades no alcance da universalização dos serviços, foram promovidas, notadamente ao longo da última década, várias alterações legislativas, que culminaram na edição da Lei 14.026/2020.

58. A Lei 14.026/2020 introduziu diversas diretrizes voltadas ao fortalecimento da política nacional de saneamento, dentre as quais se destacam o incentivo à concorrência na prestação dos serviços, a uniformização das regras regulatórias e o estímulo à prestação regionalizada.

59. A partir dessas alterações, a implementação do novo marco passou a demandar a edição de atos destinados a detalhar e operacionalizar os instrumentos previstos na legislação. No âmbito federal, foram editados decretos voltados, entre outros aspectos, à comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores, ao apoio técnico e financeiro da União para a adaptação dos contratos ao MLSB e às condicionantes para acesso a recursos da União. Paralelamente, a ANA passou a exercer as novas competências por meio da edição de normas de referência, destinadas a harmonizar a regulação dos serviços de saneamento básico. O processo de adequação normativa também se desenvolveu no âmbito subnacional: estados passaram a editar atos referentes à organização da prestação regionalizada.

*60. Do ponto de vista normativo, desde a última rodada deste acompanhamento, observam-se, entre outros aspectos: a aprovação de **novas normas de referência** pela ANA para a regulação do setor; a finalização do **primeiro processo de verificação da comprovação da adesão** das entidades reguladoras infranacionais (ERIs) às normas de referência dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e a expedição do normativo que define o **procedimento de avaliação das condicionantes** para acesso a recursos federais.*

61. Além disso, houve alterações importantes no que se refere às leis estaduais de regionalização, tendo o estado de Minas Gerais, por exemplo, aprovado a sua norma no final de 2025. Algumas das demais unidades da federação, que já contavam com leis de regionalização aprovadas ou eram abrangidas por modelagens de concessão com previsão de prestação regionalizada, atualizaram seus normativos, como, por exemplo, os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

62. Nesse ambiente de reorganização do setor de saneamento, o contexto atual indica crescimento dos investimentos ao longo dos últimos anos, embora ainda em patamar inferior ao necessário para o alcance das metas de universalização. O estudo 'Avanços do Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil – 2026 (SINISA 2024)', divulgado pelo Instituto Trata Brasil, aponta que o investimento anual saltou de R$ 18,88 bilhões em 2020 para R$ 29,13 bilhões em 2024 (em valores de junho de 2024), o que representa um aumento de aproximadamente 54%[2].

[2] *Disponível em: https://tratabrasil.org.br/estudo-avancos-do-novo-marco-legal-do-saneamento-no-brasil-2026-sinisa-*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

63. Por outro lado, a análise regional dos investimentos evidencia assimetrias relevantes. O referido relatório aponta que o investimento médio anual por habitante no quinquênio 2020-2024 na região Norte foi de R$ 56,31 e, no Nordeste, de R$ 73,57. Esses montantes são substancialmente inferiores aos R$ 129,38 observados na região Sudeste no mesmo período. O levantamento destaca que as unidades da federação com maiores necessidades de expansão da infraestrutura são justamente as que registram os menores níveis de aporte.

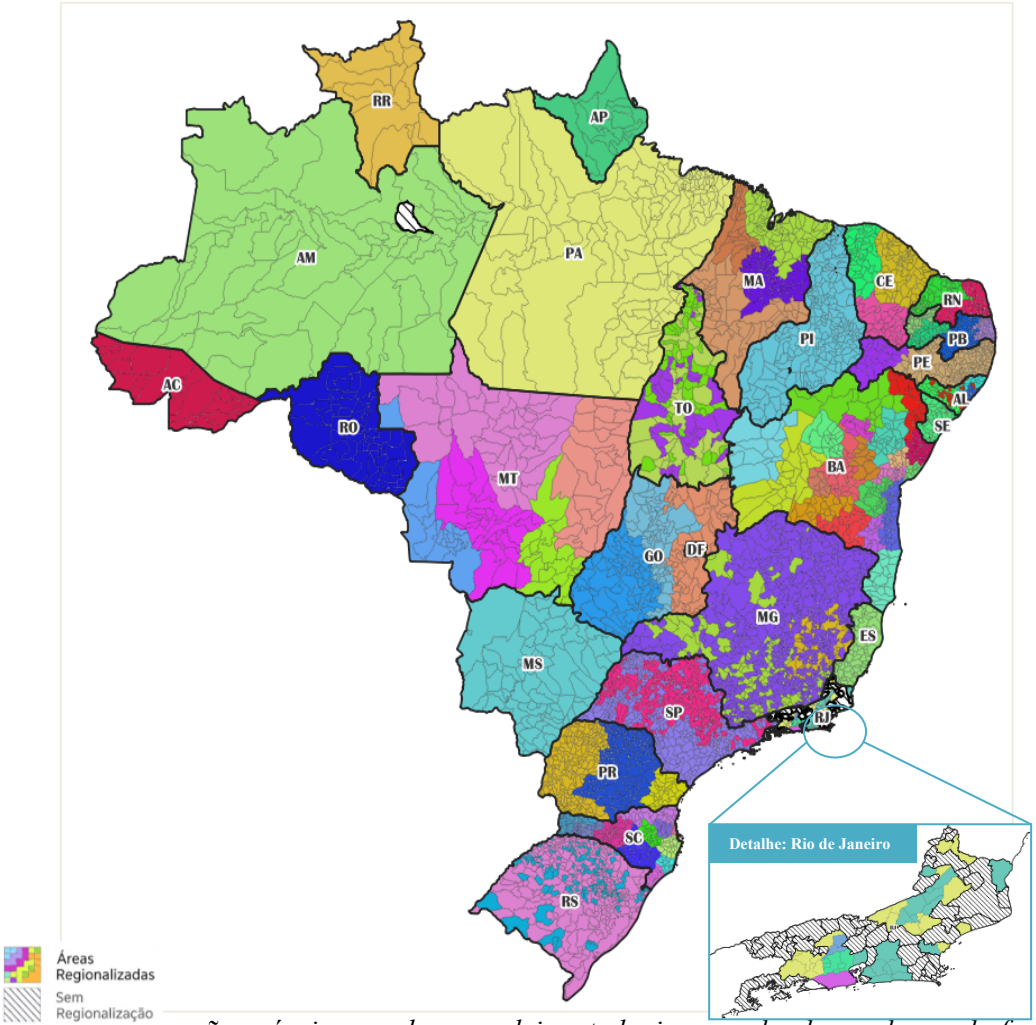
64. Nos tópicos a seguir, são apresentadas informações adicionais sobre os aspectos mencionados, com o objetivo de atualizar o panorama do setor.

II.1. Regionalização

65. Como destacado na etapa anterior deste acompanhamento, a maioria dos estados já havia promulgado leis para organizar os municípios em blocos regionais (termo aqui utilizado para designar todos os tipos de agrupamento previstos) destinados à prestação dos serviços de água e esgoto. Além disso, a União também havia instituído o bloco de referência do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais.

66. A Figura 3 apresenta os agrupamentos formalizados, atualmente, para os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Figura 3 – Mapa de regionalização do Brasil até 31/3/2026



Fonte: Elaboração própria, com base em leis estaduais promulgadas ao longo da fase de planejamento da fiscalização (as fontes de informações utilizadas para confecção deste mapa são indicadas na evidência 29).

2024/. Acesso em 17/8/2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

67. No contexto da implementação da regionalização trazido na Lei 14.026/2020, os estados instituíram diferentes arranjos territoriais para a organização dos serviços de saneamento básico, conforme ilustrado no mapa apresentado. Parte das unidades da federação estruturou seus blocos considerando a proximidade geográfica entre municípios. Em outros casos, a subdivisão se deu com base na área de atuação de prestadores já estabelecidos, notadamente as companhias estaduais de saneamento, o que se reflete em arranjos territoriais sem continuidade espacial.

68. Verifica-se, ainda, a instituição, por alguns estados, de uma única unidade regional ou microrregião abrangendo todo o território estadual, concentrando a organização dos serviços, independentemente das especificidades regionais internas.

69. Adicionalmente, identificam-se casos específicos em que determinados municípios não foram incluídos nos arranjos regionalizados instituídos. No estado do Rio de Janeiro, única unidade da federação que não editou lei de regionalização, há municípios que não integram as áreas de concessão realizadas, enquanto no estado do Amazonas, o município de Manaus não foi incluído na lei estadual de regionalização.

II.2. Concessões, desestatizações e PPPs

70. As principais concessões de saneamento realizadas após a edição da Lei 14.026/2020 preveem volumes expressivos de investimentos ao longo da vigência contratual. Conforme informações noticiadas pela mídia ou divulgadas pelas concessionárias e pelos governos estaduais, destacam-se os seguintes projetos e respectivas previsões: Rio de Janeiro, R$ 24,4 bilhões; Pernambuco, R$ 19 bilhões; Pará, R$ 18,7 bilhões; Sergipe, R$ 6,3 bilhões; Alagoas, cerca de R$ 5,5 bilhões; e Amapá, R$ 3 bilhões[3].

71. Além das concessões, destacam-se, também, os casos das companhias que foram desestatizadas[4]. A Sabesp, em São Paulo, anunciou recentemente um pacote de R$ 15 bilhões em investimentos anuais e prevê, ainda, um total de R$ 70 bilhões a serem investidos nos próximos cinco anos. A Copasa, de Minas Gerais, firmou acordo com o TCE-MG prevendo o investimento de R$ 8 bilhões até 2033. A Corsan, no Rio Grande do Sul, tem previsão de investimentos de cerca de R$ 10 bilhões até 2033.

72. De modo geral, observa-se que os contratos preveem maior concentração de investimentos nos primeiros anos de execução. Esse cenário tem contribuído para a ampliação do interesse de outros entes federativos na estruturação de projetos no setor.

*73. Conforme informações do **hub** de projetos do BNDES[5], há previsão de novas iniciativas abrangendo, entre outros, os estados de Espírito Santo e Rondônia, bem como projetos específicos em municípios, como em Porto Alegre/RS, além de novos arranjos em Alagoas (incluindo o Bloco D, composto por municípios que não foram contemplados na modelagem anterior, e a desestatização da companhia estadual Casal). Há, ainda, estudos de PPPs no Ceará, Espírito Santo, Goiás, Paraíba e Rio Grande do Norte.*

74. Vale registrar a existência de projetos de concessão/privatização estruturados sem o apoio do BNDES, a exemplo da concessão dos serviços de água e esgoto do Piauí (R$ 8,6 bilhões)[6].

---

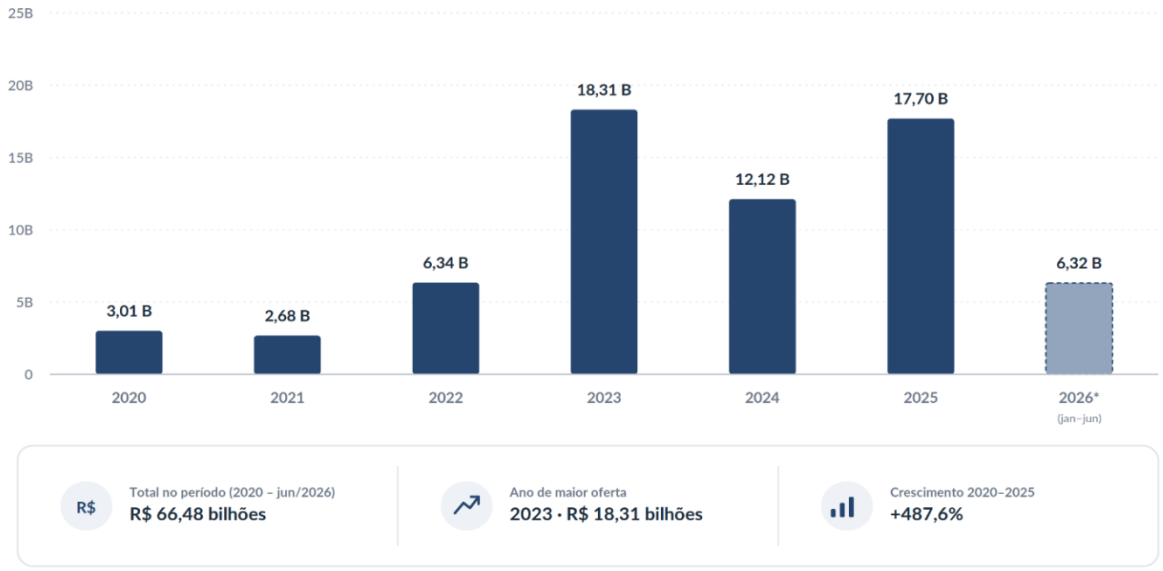
[3] Rio de Janeiro. Disponível em: https://aguasdorio.com.br/quem-somos/. Acesso em: 31/8/2026.
Pará. Disponível em: https://www.aguasdopara.com.br/com-investimentos-de-r-220-milhoes-aguas-do-para-antecipa-operacao-em-belem-ananindeua-e-marituba/. Acesso em: 31/8/2026.
Pernambuco. Disponível em: https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/infraestrutura/Com-concessao-estruturada-pelo-BNDES-Patria-e-Consorcio-BRK-Acciona-vencem-leilao-de-saneamento-em-Pernambuco/. Acesso em: 31/8/2026.
Amapá. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/companhia-de-agua-e-esgoto-do-amapa-caesa-vai-receber-r-3-bilhoes-para-investimentos-nos-servicos-de-saneamento. Acesso em: 31/8/2026.
Sergipe. Disponível em: https://ppi.gov.br/sergipe-publica-edital-na-area-de-saneamento-com-investimento-previsto-de-r-63-bi/. Acesso em: 31/8/2026.
Alagoas. Disponível em: https://parcerias.al.gov.br/projeto-saneamento-basico/. Acesso em: 31/8/2026.
[4] Sabesp. Disponível em: https://exame.com/brasil/governo-de-sp-e-sabesp-anunciam-pacote-de-r-15-bilhoes-em-obras-de-saneamento/. Acesso em: 31/8/2026.
Copasa. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111629095. Acesso em: 31/8/2026.
Corsan. Disponível em: https://corsan.com.br/investimento-em-universalizacao-do-saneamento-basico-deve-gerar-47-2-mil-empregos-ao-ano-no-rs/. Acesso em: 31/8/2026.
[5] Disponível em: https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/nossos-projetos. Acesso em 31/8/2026.
[6] Piauí. Disponível em: https://www.aguasdopiaui.com.br/piaui-assina-contrato-de-r-85-bi-para-levar-agua-e-esgoto-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

II.3. Debêntures incentivadas

75. A atualização do Marco Legal tem como um dos seus principais motivadores a necessidade de ampliação dos investimentos no setor, com estímulo ao aumento do financiamento privado. Entre os instrumentos de financiamento que têm sido utilizados destacam-se as debêntures incentivadas, que passaram a ganhar relevância como alternativa de captação de recursos no mercado de capitais, conforme evidenciado no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Oferta anual de debêntures incentivadas para o setor de saneamento no período 2020-2026



Fonte: Elaboração própria, com base nas informações publicadas pela Anbima[7].

76. A série apresentada indica mudança relevante no padrão de financiamento, com intensificação das emissões de debêntures a partir de 2022 e pico em 2023, ano de maior volume no período analisado. Ainda que se observem oscilações nos anos subsequentes, os níveis permanecem superiores aos registrados no período anterior ao novo marco, sugerindo a consolidação desse instrumento como fonte relevante para o financiamento de projetos de saneamento. Esse movimento aponta para maior inserção dos agentes no mercado de capitais e contribui para mitigar, ao menos parcialmente, as restrições históricas de acesso a crédito no setor.

II.4. Novas normas de referência da regulação

77. Em atendimento às suas atribuições estabelecidas pelo MLSB, as seguintes normas de referências foram publicadas pela ANA e estão em vigor:

Tabela 2 - Normas de referência de saneamento básico publicadas pela ANA

NR	*TEMA*	*ANO*	*OBJETO*
3	*Serviços de abastecimento de água e esgoto*	*2023*	*Norma de referência sobre a metodologia de indenização de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados dos contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.*
5		*2024*	*Norma de referência sobre a matriz de riscos para contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.*
6			*Norma de referência sobre os modelos de regulação tarifária dos*

tratados-a-todo-o-estado/. Acesso em 31/8/2026.

[7] Disponível em: https://data.anbima.com.br/publicacoes/boletim-de-debentures-incentivadas-e-de-infraestrutura/debentures-incentivadas-mantem-relevancia-no-financiamento-da-infraestrutura. Acesso em 17/8/2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

NR	TEMA	ANO	OBJETO
			serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
8			*Norma de referência com diretrizes para metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e sistema de avaliação.*
9			*Norma de referência sobre indicadores operacionais da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.*
10			*Norma de referência sobre a metodologia de cálculo e os procedimentos para os reajustes tarifários para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.*
11			*Norma de referência que estabelece as condições gerais para prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.*
13		*2025*	*Norma de referência sobre a estrutura tarifária e tarifa social para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.*
15			*Norma de referência sobre diretrizes para a gestão de redução progressiva e controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável.*
16		*2026*	*Norma de referência sobre os critérios para contabilidade regulatória aplicada aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.*
1	*Serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos*	*2021*	*Norma de referência sobre regime, estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do manejo de resíduos sólidos urbanos.*
7		*2024*	*Norma de referência que estabelece as condições gerais para a prestação direta ou mediante concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos.*
14		*2025*	*Norma de referência sobre indicadores da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos.*
12	*Serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas*	*2025*	*Norma de referência sobre a estruturação dos serviços públicos de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.*
4	*Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs)*	*2023*	*Norma de referência sobre práticas de governança aplicadas às entidades reguladoras infranacionais (ERIs) que atuam no setor de saneamento básico.*

Fonte: Elaboração própria.

78. Desde a promulgação da Lei 14.026/2020, a ANA também normatizou procedimentos administrativos de arbitramento regulatório para resolução de conflitos entre titulares, agências reguladoras infranacionais e prestadores de serviços públicos de saneamento básico, a fim de dirimir controvérsias decorrentes da interpretação e aplicação das normas da referência sobre saneamento básico.

79. Além disso, a ANA vem conduzindo a elaboração de outras normas, cujo processo compreende etapas como a Análise de Impacto Regulatório (AIR), audiências e consultas públicas. Atualmente, a agência federal tem quatro normas de referência em fase de elaboração, conforme informações disponibilizadas no painel de acompanhamento da sua agenda regulatória.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

Tabela 3 – Normas de referência em elaboração pela ANA

Eixo Temático	Temas	% de Execução	Etapa	Término Previsto
9 - Saneamento Básico	9.2 - Estabelecer norma de referência para reuso de efluente de esgoto sanitário tratado	86,67%	Deliberação final	31/12/2026
9 - Saneamento Básico	9.10 - Estabelecer norma de referência para a padronização de instrumentos negociais da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	80,67%	Deliberação final	30/06/2026
9 - Saneamento Básico	9.8 - Estabelecer norma de referência sobre revisão tarifária de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	67,00%	Participação Social Obrigatória	31/12/2026
9 - Saneamento Básico	9.1 - Estabelecer normativo para determinar requisitos de elegibilidade de ERIs e estágios de desenvolvimento para o programa Pró-Saneamento (Etapa 1).	46,15%	Análise de Impacto Regulatório	31/12/2026

Fonte: Painel de acompanhamento da agenda regulatória da ANA[8].

*80. O painel também demonstra que a ANA ainda tem seis normas de referência com **status** não iniciados, com previsão de término até o final de 2028.*

81. Complementarmente, a agência também avançou na divulgação das entidades que comprovaram atendimento às normas de referência, tendo divulgado a comprovação do atendimento às NRs 3, 5, 6, 7 e 8 em dezembro de 2025. Além disso, houve a segunda divulgação das entidades que comprovaram a adesão à NR 1.

III. AVALIAÇÕES DO ACOMPANHAMENTO ACERCA DA ATUAÇÃO DA ANA

82. De modo geral, a ANA estruturou o processo de verificação da observância às Normas de Referência em ciclos anuais de comprovação, disciplinados pela Resolução ANA n. 134/2022. A sistemática compreende a realização de chamamento oficial pela agência, o envio das informações e documentos pelas entidades reguladoras infranacionais, a análise pelas áreas técnicas da ANA, a comunicação quanto ao atendimento ou não dos requisitos, a possibilidade de reexame ou retificação e, ao final do ciclo, a divulgação da lista positiva de entidades reguladoras e municípios que aderiram às NRs.

83. O processo é operacionalizado por meio do Sistema de Acompanhamento da Regulação do Saneamento Básico (SASB). Em uma primeira etapa, o sistema reúne informações cadastrais sobre as entidades reguladoras, os titulares, os prestadores, os serviços regulados e, quando aplicável, os respectivos contratos, que servem de base para a identificação das situações sujeitas à comprovação. Além disso, o SASB disponibiliza, para cada Norma de Referência objeto de verificação, módulos específicos destinados ao fornecimento das informações e dos documentos necessários à demonstração de seu atendimento.

*84. A partir desse contexto, nesta rodada do acompanhamento foi realizada análise específica sobre o ciclo de comprovação de 2025, com foco nas **NRs 3, 5, 6, 7 e 8**, que passaram a integrar, pela primeira vez, esse processo. A avaliação foi desenvolvida sob duas perspectivas: **a suficiência dos requisitos definidos para comprovação da adoção de cada norma** e **a sistemática empregada pela ANA para verificar as informações e os documentos apresentados pelas ERIs**. A íntegra dessa análise, resumida abaixo, compõe a evidência 48.*

85. Quanto aos requisitos de comprovação – definidos, para fins desta análise, como o conjunto de disposições que estabelece, em cada NR, os documentos e informações necessários à demonstração de seu atendimento –, verificou-se, de modo geral, que eles eram compatíveis com o teor das respectivas Normas de Referência e suficientes para induzir a implementação de suas principais diretrizes. As análises não identificaram lacunas relevantes que permitissem concluir que os requisitos estabelecidos possam comprometer os objetivos de padronização e aprimoramento da regulação pretendidos pelas normas.

86. Foram observadas, contudo, particularidades entre os requisitos de cada NR. Para a NR 3, por exemplo, embora a comprovação estivesse concentrada apenas na definição dos bens reversíveis e da metodologia de indenização de ativos, constatou-se que os atos normativos e contratos (examinados nessa fiscalização de forma amostral) incorporavam, de forma geral, outras exigências previstas na norma. Esse

[8] *Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmNjZDJmODMtMTcwMy00MzhjLWIxN2MtNzlmMThkZWY0MGM3IiwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGItNDY5YS04YjRkLTY2N2ZjZDFiYWY4OCJ9. Acesso em 17/8/2026.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

resultado indica que os efeitos de sua implementação alcançaram aspectos regulatórios mais amplos do que aqueles estritamente delimitados pelos requisitos submetidos à verificação.

87. Em relação à sistemática utilizada pela ANA para avaliar as informações e os documentos apresentados pelas ERIs, foram identificados diferentes níveis de aprofundamento nas análises realizadas pelas distintas áreas técnicas da agência.

88. Para as NRs 3 e 8, a ANA realizou análises mais diretas sobre o conteúdo da documentação apresentada, confrontando as informações prestadas pelas ERIs com os atos normativos, contratos e demais documentos encaminhados. Já para as NRs 5 e 6, a avaliação da aderência se baseou, em maior medida, nas declarações das próprias ERIs, no SASB, de que os atos normativos ou contratos continham os elementos exigidos pelas respectivas normas, sem conferência dessa correspondência pela ANA. Para a NR 7, um dos requisitos envolvia a apresentação de ato normativo, cuja análise pela ANA se limitou à pertinência temática, sem exame de conteúdo para comprovar a compatibilidade com a norma.

89. Essa diferença no nível de conferência representa risco para a confiabilidade do processo, uma vez que a utilização de informações autodeclaratórias tem o condão de permitir que eventuais incompatibilidades deixem de ser identificadas pela agência.

90. Contudo, para complementar essa avaliação, foram examinados alguns atos normativos e contratos considerados aderentes pela ANA. Nos casos avaliados, não foram identificadas divergências relevantes entre as informações consideradas no processo de comprovação e o conteúdo dos respectivos instrumentos, os quais, de forma geral, incorporavam as exigências previstas nas Normas de Referência.

91. Assim, as análises realizadas não evidenciaram inadequações com repercussão relevante sobre os resultados do ciclo de comprovação de 2025. Logo, não se mostra necessário, neste momento, propor encaminhamento específico ao Tribunal.

92. Essa conclusão respalda-se, ainda, no caráter progressivo da implementação das Normas de Referência, uma vez que parte das obrigações previstas nas NRs avaliadas somente passará a integrar os ciclos de comprovação em exercícios posteriores. É o caso da NR 6, para a qual parcela relevante dos requisitos aplicáveis à regulação discricionária possui prazo de implementação até 31/12/2027.

93. Dessa forma, entende-se oportuno que a suficiência dos requisitos e dos procedimentos de verificação adotados pela ANA continue sendo avaliada em outras rodadas deste acompanhamento, à medida que novas obrigações passem a ser exigíveis.

IV. ACHADOS DE AUDITORIA

IV.1. Baixo nível de implementação dos instrumentos estruturantes previstos no Marco Legal do Saneamento Básico

*94. Nesta rodada do acompanhamento, verifica-se que, transcorridos seis anos da publicação da Lei 14.026/2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico, parcela relevante dos municípios brasileiros ainda não implementou adequadamente os instrumentos estruturantes previstos na Lei 11.445/2007 relacionados à regularidade da prestação, à regionalização, à regulação e à realização dos investimentos necessários à universalização dos serviços de **abastecimento de água** e **esgotamento sanitário**.*

*95. Essa constatação decorre dos resultados obtidos no Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento – IMIS, que foi desenvolvido nesta fiscalização com o propósito de avaliar o nível de implementação, por parte dos municípios, de diretrizes estabelecidas pelo Marco Legal. O indicador não se presta a medir a abrangência ou a qualidade dos serviços prestados, mas a verificar as **condições institucionais preconizadas na Lei regente do Saneamento Básico**. Para essa aferição, o IMIS foi estruturado em quatro dimensões que contemplam a Regularidade da Prestação, a Regionalização, a Regulação e os Investimentos.*

96. A metodologia de cálculo do indicador é apresentada no tópico I.5.1 e detalhada no Apêndice A. Os resultados e as avaliações constam de forma mais detalhada do Apêndice C. Registre-se também o painel desenvolvido para apresentar os dados do indicador, o Radar do Saneamento, a ser disponibilizado na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

página pública deste Tribunal na internet após deliberação acerca desta rodada de acompanhamento – o Apêndice E apresenta imagens com indicações sobre o conteúdo e o modo de funcionamento do painel.

97. Antes da apresentação dos resultados que integram esse achado de auditoria, os quais embasam o juízo de que a implementação do MLSB ainda enfrenta grandes desafios, cabe fazer uma importante ponderação.

*98. Os resultados do IMIS representam uma fotografia da situação institucional dos municípios no período analisado e, portanto, **não se destinam a medir a evolução do setor desde a atualização do Marco Legal**. Assim, uma nota reduzida em determinada dimensão indica a existência de aspectos institucionais ainda não plenamente implementados no momento da avaliação, **mas não permite concluir que não tenham ocorrido avanços em relação à situação existente anteriormente**.*

99. Nesse particular, diversos estudos têm destacado avanços relevantes ocorridos no setor após a atualização do Marco Legal, a exemplo do intitulado Avanços do Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, elaborado pelo Instituto Trata Brasil[9] em parceria com a GO Associados. O trabalho aponta mudanças estruturais já observadas como decorrência da nova política instituída a partir da entrada em vigor da Lei 14.026/2020.

100. Desde a entrada em vigor da lei verificaram-se movimentos relevantes de adequação do setor às novas diretrizes legais, como a revisão e formalização de arranjos de prestação antes irregulares, a incorporação de metas de universalização aos instrumentos contratuais, a comprovação da capacidade econômico-financeira de prestadores, a instituição de algumas estruturas de prestação regionalizada e de suas respectivas instâncias de governança, bem como a ampliação da atuação regulatória.

101. Além disso, é preciso ponderar que há também efeitos que não são integralmente captados pelo indicador. Na dimensão de investimentos, por exemplo, o IMIS considera valores efetivamente realizados no período avaliado e, por isso, não incorpora investimentos futuros já contratualizados, compromissos assumidos em concessões ou demais obrigações de expansão previstas para os próximos anos.

102. Dessa forma, os resultados apresentados neste achado não devem ser interpretados como uma avaliação de insucesso do Marco Legal, mas como a identificação de lacunas e desafios que permanecem após um período razoável de sua implementação. A análise busca, portanto, evidenciar onde ainda existem fragilidades institucionais capazes de dificultar o alcance da universalização.

103. Feitas essas ressalvas, passa-se à apresentação dos resultados. De início, serão apresentados resultados abrangentes dos indicadores (IMIS-A e IMIS-E), para visualização espacial das notas municipais ao longo do território nacional e por estado, bem como indicação das notas de cada dimensão, agregadas por região. Na sequência, faz-se o aprofundamento da análise das quatro dimensões do IMIS, seguida da conclusão e descrição do encaminhamento vislumbrado para contribuir no enfrentamento da situação verificada.

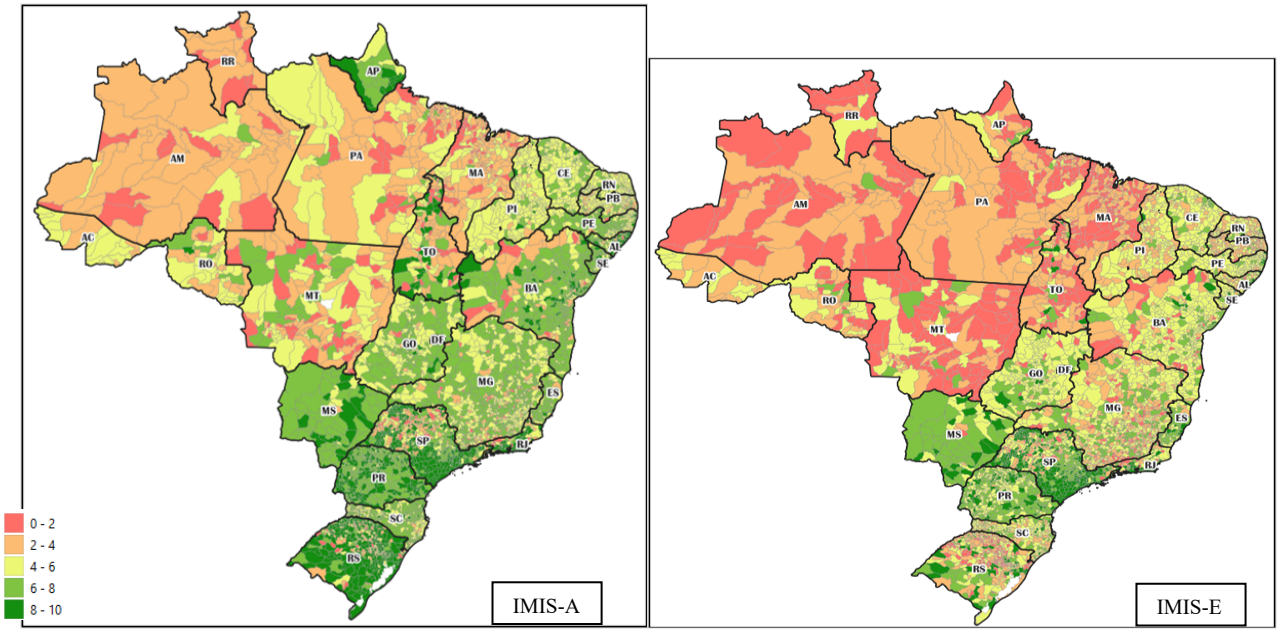
Resultados gerais do IMIS

104. Os resultados do IMIS relativos aos serviços de abastecimento de água (IMIS-A) e de esgotamento sanitário (IMIS-E) estão demonstrados a seguir.

[9] *INSTITUTO TRATA BRASIL; GO ASSOCIADOS. Avanços do Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil de 2026 (SINISA, 2024). 2026. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/avancos-do-marco-legal-do-saneamento-basico-no-brasil-de-2026-sinisa-2024/. Acesso em: 19/8/2026.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

Figura 4 – Resultados do IMIS-A e do IMIS-E



Fonte: Elaboração própria.
Nota metodológica: Nos mapas, os intervalos de classificação incluem o valor limite superior da faixa. Assim, uma nota igual a 2, por exemplo, é enquadrada na faixa de 0 a 2, e não na faixa de 2 a 4.

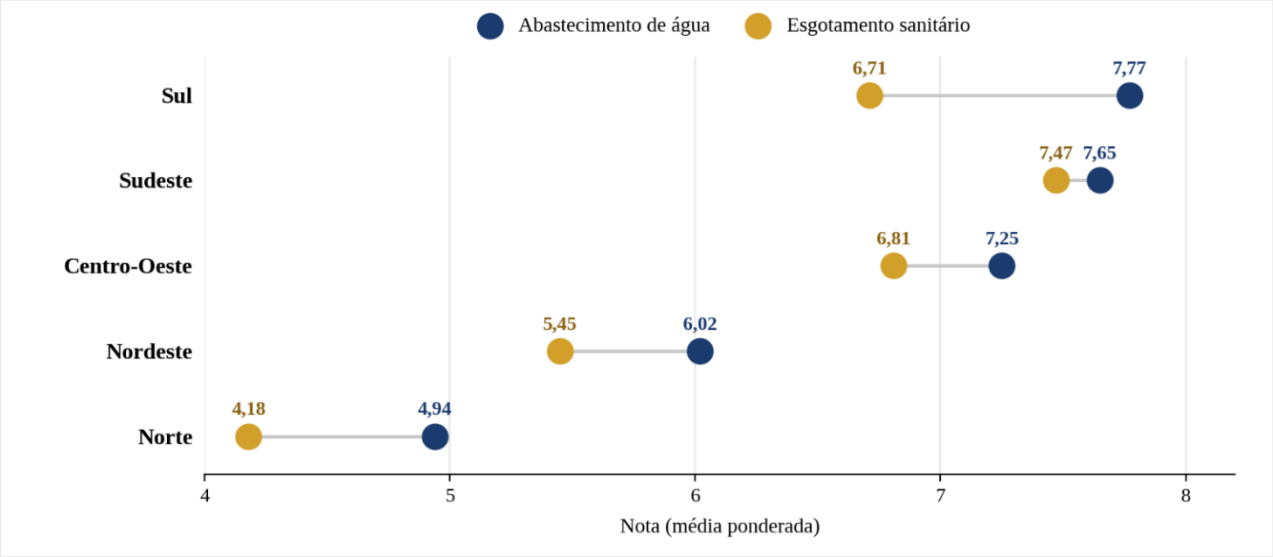
*105. Em termos nacionais, os resultados do IMIS demonstram níveis intermediários de implementação dos instrumentos avaliados, com desempenho superior no serviço de abastecimento de água em comparação ao esgotamento sanitário. A nota média nacional do **IMIS-A**, ponderada pela população, alcançou **6,96**, enquanto o **IMIS-E** registrou **6,48**. Quando considerada a média simples dos municípios, os resultados foram inferiores, sendo **5,96** para **abastecimento de água** e **4,69** para **esgotamento sanitário**.*

106. A diferença entre as médias ponderada e simples indica que os municípios mais populosos apresentam, de modo geral, maior nível de maturidade institucional do que os municípios de menor porte. Essa diferença é especialmente relevante no esgotamento sanitário, para o qual a média ponderada supera a média simples em 1,79 ponto, evidenciando a existência de parcela relevante de municípios com baixo nível de implementação dos instrumentos avaliados.

107. Sob a ótica territorial, os dois componentes apresentam padrão semelhante, com as regiões Sul e Sudeste apresentando maiores índices no IMIS quando comparadas aos resultados aferidos pela metodologia para as regiões Norte e Nordeste. Para o abastecimento de água, as médias ponderadas variaram de 7,7 na Região Sul a 4,94 na Região Norte. No esgotamento sanitário, o Sudeste apresentou a maior nota, de 7,47, tendo o Norte, novamente, apresentado o limite inferior, de 4,18. O gráfico a seguir demonstra visualmente as distinções.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

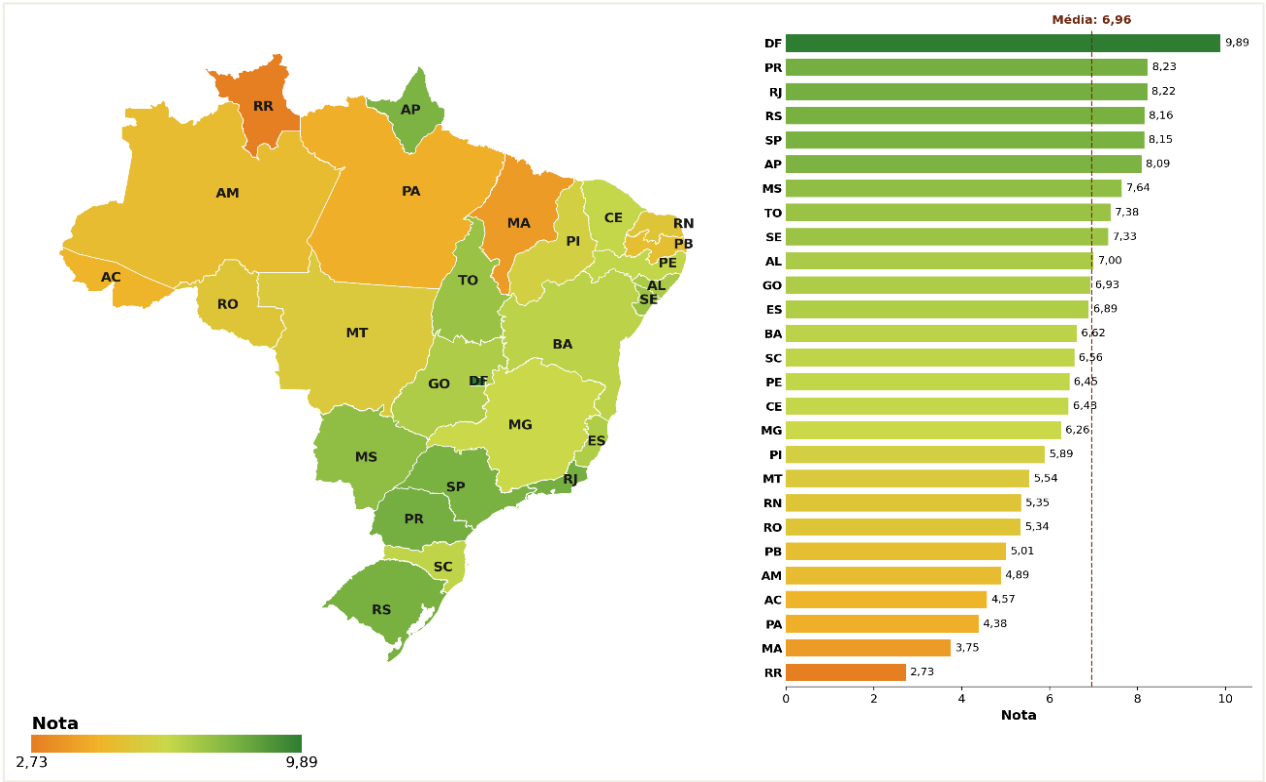
Gráfico 2 – IMIS-A e IMIS-E por região



Fonte: Elaboração própria.

108. Apresentam-se também os resultados agregados pelos estados.

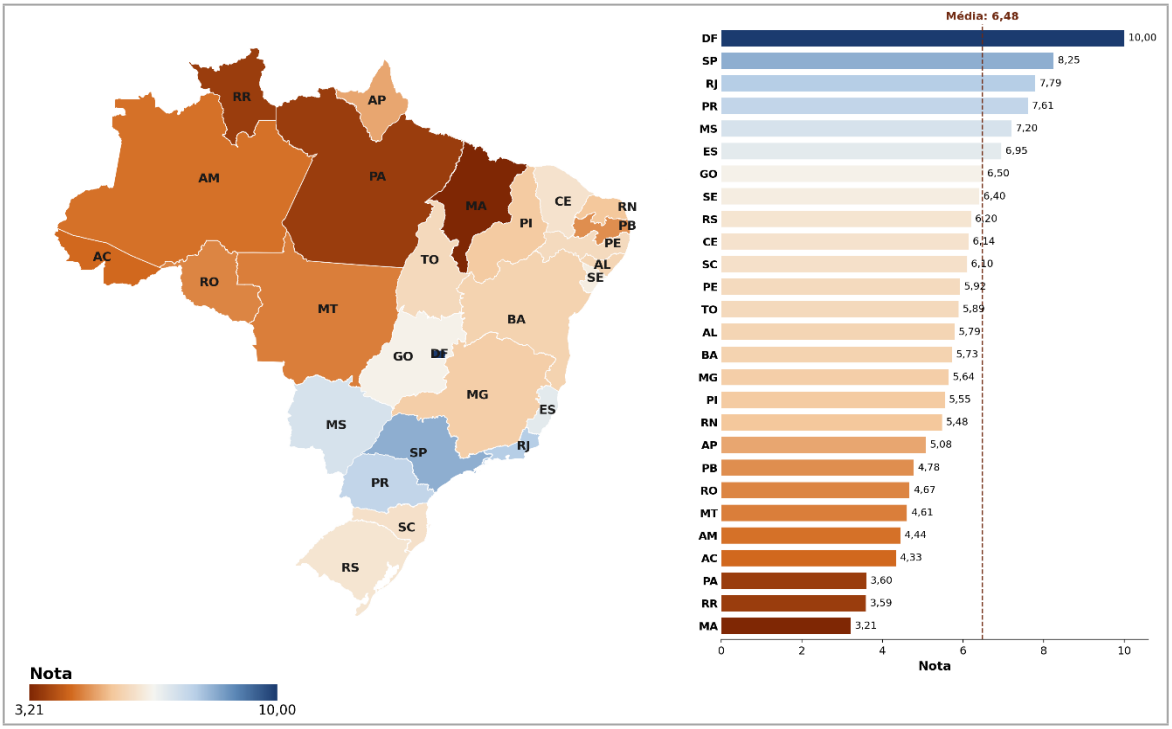
Gráfico 3 – Resultados do IMIS-A ponderados por UF



Fonte: Elaboração própria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

Gráfico 4 - Resultados do IMIS-E ponderados por UF



Fonte: Elaboração própria.

*109. A partir desses dados, quando feita a comparação entre os resultados do IMIS-A e do IMIS-E por unidade da federação, evidencia-se certa compatibilidade entre os **rankings** estaduais dos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, indicando que os estados com maior maturidade institucional em um serviço tendem, em geral, a apresentar desempenho semelhante no outro, com algumas exceções.*

*110. Apesar da convergência entre os **rankings**, observa-se predominância de notas superiores no componente de abastecimento de água. Apenas cinco unidades da federação apresentaram desempenho ligeiramente melhor no esgotamento sanitário (DF, SP, ES, RN e RR), enquanto nos demais estados a maturidade institucional foi mais elevada no abastecimento de água.*

111. Esse resultado reforça que, embora os avanços institucionais ocorram de forma relativamente semelhante entre os dois componentes, os desafios relacionados ao esgotamento sanitário são mais expressivos, refletindo o estágio historicamente menos desenvolvido desse serviço no país.

112. A avaliação individualizada das dimensões do indicador permite identificar em que medida cada um dos instrumentos previstos pelo Marco Legal ainda não foi devidamente implementado, o que sugere possíveis entraves para o alcance tempestivo das metas de universalização, conforme demonstrado a seguir.

113. Novamente sob o aspecto territorial, as tabelas a seguir ilustram o panorama das notas por região, considerando cada dimensão (Di) do indicador.

Tabela 4 – Resultados ponderados das notas das dimensões do IMIS-A em cada região do Brasil

REGIÃO	D1 - Regularidade	D2 - Regionalização	D3 - Regulação	D4 - Investimentos
Centro-Oeste	7,67	5,8	8,59	6,97
Nordeste	5,77	6,17	7,8	4,35
Norte	6,43	5,46	3,88	4,01
Sudeste	8,31	6,11	7,66	8,52
Sul	7,96	5,98	8,78	8,36

Fonte: Elaboração própria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

Tabela 5 – Resultados ponderados das notas das dimensões do IMIS-E em cada região do Brasil

REGIÃO	D1 - Regularidade	D2 - Regionalização	D3 - Regulação	D4 - Investimentos
Centro-Oeste	7,34	5,80	8,58	5,50
Nordeste	4,98	6,11	7,74	2,98
Norte	5,47	5,25	3,77	2,24
Sudeste	8,29	6,02	7,51	8,08
Sul	7,10	5,26	8,88	5,61

Fonte: Elaboração própria.

114. Essa análise permite identificar alguns padrões. As notas de Investimentos nas regiões Norte e Nordeste e as notas de Regulação na Região Norte destacam-se como os pontos mais críticos. Também merecem atenção as notas medianas para a Regionalização em todas as regiões.

115. Apresentam-se, na sequência, análises individualizadas das quatro dimensões componentes do IMIS, com comentários sobre algumas das avaliações específicas utilizadas para cálculo das suas notas.

D1 - Regularidade da Prestação

116. O primeiro aspecto avaliado no âmbito da D1 refere-se ao planejamento dos serviços de saneamento básico. O art. 19 da Lei 11.445/2007 estabelece que a prestação deve observar plano de saneamento que contemple, entre outros elementos, diagnóstico da situação existente, objetivos e metas para universalização, programas e ações necessárias para atingimento dos objetivos e metas, medidas para situações de emergência e mecanismos de avaliação sistemática das ações programadas.

117. Nessa avaliação, destacam-se os casos em que **não há informações no Sinisa sobre a existência de plano de saneamento básico**, seja ele regional ou municipal, que atenda a algum dos supracitados quesitos do art. 19 da Lei 11.445/2007. **Essa constatação engloba 2.123 municípios no que se refere ao componente abastecimento de água e 2.130 municípios para o componente esgotamento sanitário**. Esses quantitativos correspondem a aproximadamente 38% dos municípios brasileiros.

118. O adequado planejamento constitui etapa fundamental para a identificação das demandas existentes e futuras, para definição de soluções técnicas, para a estimativa dos investimentos necessários e para a priorização das ações a serem executadas. A elaboração do plano de saneamento básico também demanda estudos técnicos, participação social e articulação com outras políticas públicas relacionadas ao saneamento, a exemplo do plano diretor urbano de que trata o art. 182 da Constituição Federal, regulamentado no Estatuto das Cidades. Assim, a ausência ou insuficiência desses instrumentos representa um entrave relevante à estruturação das ações necessárias ao cumprimento das metas de universalização.

119. Situação semelhante foi observada em relação aos mecanismos de controle social, a segunda avaliação feita na D1. A Lei 11.445/2007 estabelece o controle social como princípio fundamental da prestação dos serviços (art. 2º, inciso X), considerando, inclusive a sua existência nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços como 'condição de validade dos contratos' de saneamento básico (art. 11, inciso V).

120. A análise verificou que 1.892 municípios, correspondentes a 34% do total, não possuem ouvidoria nem conselho com atuação em saneamento básico, enquanto outros 2.083 municípios, ou 37%, possuem apenas um desses instrumentos. **Dessa forma, 3.975 municípios ainda carecem da implementação de algum desses instrumentos de controle social, o que representa cerca de 71% dos municípios brasileiros.**

121. Assim, esses resultados demonstram que parcela significativa dos municípios brasileiros ainda não dispõe de uma estrutura completa de controle social voltada ao saneamento básico. Considerando que esses instrumentos constituem canais importantes para participação da sociedade, sua ausência ou implementação parcial limita a interação entre poder público, prestadores dos serviços e população, o que tende a ser prejudicial para a efetividade das ações da política pública.

122. Além disso, o controle social está inserido no rol dos instrumentos do art. 4º do Estatuto das Cidades, que regulamentou o art. 182 da Constituição Federal. O art. 4º, § 3°, do referido estatuto (Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

10.257/2001) determina que os instrumentos previstos naquele artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social.

123. Outro grupo de situações identificadas está relacionado à própria forma de estruturação da prestação dos serviços e à capacidade dos prestadores ou titulares realizarem os investimentos necessários ao atingimento das metas de universalização, tema que constitui a avaliação mais relevante da D1.

124. Inicialmente, registre-se que, a partir das informações disponibilizadas no Sinisa, não foi possível identificar a existência da prestação do serviço de abastecimento de água em 194 municípios e a prestação de serviço de esgotamento sanitário em 1.441 municípios, uma vez que essas localidades declararam não possuir a prestação no módulo de gestão municipal e, simultaneamente, não apresentaram registro no módulo específico do respectivo serviço.

125. Para os municípios cujas indicações dão conta de haver a prestação dos serviços, a avaliação buscou identificar elementos relacionados à capacidade de realização dos investimentos necessários à universalização. Para essa finalidade, adotaram-se abordagens distintas para as prestações diretas e delegadas, considerando que os mecanismos disponíveis para avaliar a capacidade de cumprimento das metas e a regularidade da prestação variam conforme o modelo de prestação de serviço adotado.

126. Nas prestações realizadas diretamente pelos municípios, foram considerados como elementos indicativos de capacidade de investimentos a existência de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira da operação e a suficiência de caixa do respectivo serviço. Tais requisitos têm base no art. 29, § 1º, inciso III, da Lei 11.445/2007, que estabelece a necessidade de as prestações serem sustentáveis do ponto de vista econômico-financeiro, de modo a propiciarem a geração dos recursos necessários à realização dos investimentos destinados ao cumprimento das metas e objetivos estabelecidos.

127. Vale destacar que a suficiência de caixa representa apenas uma condição mínima de sustentabilidade operacional, uma vez que demonstra que a arrecadação é suficiente para cobrir as despesas da prestação, sem permitir concluir, isoladamente, sobre a existência de recursos excedentes ou de capacidade efetiva para ampliar ou acelerar os investimentos necessários à universalização.

128. Nesse caso, verificou-se que, dos 1.084 municípios que declararam prestar diretamente os serviços de abastecimento de água, 429, ou 39,6%, não possuem estudos de viabilidade econômico-financeira e, simultaneamente, não apresentam suficiência de caixa. Para o esgotamento sanitário, essa situação alcança 570 dos 1.071 municípios, correspondentes a 53,2% do universo avaliado.

129. Assim, os resultados demonstram que ***parcela relevante dos municípios que prestam diretamente os serviços não apresenta elementos mínimos que indiquem condições econômico-financeiras para suportar, por conta própria, a expansão dos serviços necessária ao alcance das metas de universalização****.*

130. Para as prestações delegadas, nos municípios que declaram haver a prestação do serviço, a avaliação concentrou-se nos contratos que já se encontravam vigentes quando da atualização do Marco Legal, uma vez que foi para esse conjunto que a Lei 11.445/2007 instituiu mecanismos específicos destinados a verificar a capacidade dos prestadores de realizar os investimentos necessários à universalização. Nesse contexto, o art. 10-B condicionou a manutenção desses contratos à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada para viabilizar os investimentos necessários ao atingimento das metas.

131. Em relação aos contratos celebrados após a Lei 14.026/2020 mediante prévia licitação, parte-se do entendimento de que sua própria estruturação já deve incorporar os requisitos introduzidos pelo Marco Legal, inclusive metas de universalização, condições de sustentabilidade econômico-financeira, mecanismos de regulação e demais obrigações destinadas a conferir maior segurança à prestação e ao alcance dos objetivos estabelecidos pela lei.

132. Para o serviço de abastecimento de água, a análise identificou 745 municípios cujo prestador delegado não comprovou capacidade econômico-financeira ou não pôde ser identificado na base do Sinisa. Desse total, 513 municípios são atendidos por prestadores sem comprovação da capacidade econômico-financeira e 232 não tiveram o prestador identificado. No esgotamento sanitário, essa situação abrange 1.511 municípios, dos quais 117 possuem prestador sem comprovação da capacidade econômico-financeira

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

e 1.394 não tiveram o prestador identificado ou o próprio prestador, ainda que contratado, declarou não prestar atendimento.

133. A outra etapa de avaliação das prestações delegadas verificou a existência de indicativos de desconformidade dos instrumentos contratuais com o MLSB. O art. 10 da Lei 11.445/2007 passou a exigir prévia licitação para a prestação realizada por entidade que não integre a administração do titular, enquanto o § 8º do art. 11-B considera irregulares e precários os contratos provisórios não formalizados e os contratos prorrogados em desconformidade com as regras estabelecidas pela lei.

134. Nesse contexto, foram identificadas três situações. A primeira refere-se aos indícios de prorrogação de contratos de programa após a edição da Lei 14.026/2020, identificados em 968 municípios no abastecimento de água e em 437 no esgotamento sanitário. A segunda corresponde aos indícios de contratação de prestadores sem prévia licitação após a atualização do Marco Legal, identificados em 199 municípios para água e em 46 para esgoto. Por fim, foram encontrados indicativos de 291 municípios com contratos de abastecimento de água e 40 com contratos de esgotamento sanitário vencidos ou sem indicação da respectiva vigência, sejam eles contratos de programa ou contratos de concessão.

*135. Assim, **parte relevante dos municípios (49% em abastecimento de água e 66% em esgotamento sanitário) apresenta problemas relacionados à capacidade de investimento dos prestadores ou à adequação dos instrumentos utilizados para formalizar a prestação**, situações que reduzem a segurança de que os serviços estejam estruturados para realizar os investimentos e cumprir as obrigações necessárias à universalização.*

D2 - Regionalização

136. O art. 2º, inciso XIV, da Lei 11.445/2007 estabelece a prestação regionalizada como princípio fundamental, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

137. A avaliação levada a cabo neste acompanhamento considerou não apenas a existência formal de estruturas regionalizadas instituídas pelos estados, mas também a adesão dos titulares, a constituição das respectivas instâncias de governança e, por fim, a existência de prestação regionalizada efetiva. Isso porque a mera instituição legal de uma estrutura não representa, isoladamente, que os serviços estejam sendo efetivamente organizados e prestados de maneira regionalizada.

138. Os resultados mostram que apenas 39 municípios brasileiros não estão contemplados por alguma estrutura legal ou contratual de prestação regionalizada. Entretanto, embora as estruturas legais e contratuais de regionalização tenham alcançado quase todos os municípios, cumprindo a etapa inicial estabelecida pela lei, em 1.527 municípios, no abastecimento de água, e em 1.790, no esgotamento sanitário, nenhum outro avanço foi identificado.

139. A situação predominante entre os municípios avaliados, contudo, refere-se aos que já concluíram todas as etapas institucionais relacionadas à regionalização previstas na lei, mas ainda não realizam efetivamente a prestação dos serviços dessa forma. Nessa condição encontram-se 2.747 municípios no abastecimento de água e 2.842 no esgotamento sanitário, que formalizaram sua adesão (quando necessária) ao agrupamento constituído, o qual possui instância de governança, mas permanecem sem a prestação efetivamente regionalizada.

*140. **Assim, a rigor, não há a prestação regionalizada do serviço de abastecimento de água em 4.687 municípios (cerca de 84%) e do serviço de esgotamento sanitário em 5.063 (cerca de 90%)**. Os resultados indicam que, mesmo após seis anos da atualização do Marco Legal, a prestação regionalizada permanece incipiente no país.*

141. Cabe uma ressalva sobre essa constatação. Deve-se esclarecer que a transição para a prestação regionalizada não ocorreria, como regra, de forma imediata. Parcela relevante dos municípios permanece vinculada a contratos de prestação que estavam vigentes à época da atualização da lei, alguns com prazos remanescentes de vários anos, de modo que a reorganização dos serviços em bases regionais poderia ocorrer gradualmente, à medida em que são alcançadas as datas de término desses instrumentos.

142. Assim, o encerramento da vigência desses contratos constitui oportunidade para adequar a prestação às diretrizes estabelecidas pelo Marco Legal. Contudo, conforme tratado na dimensão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

relacionada à regularidade da prestação, identifica-se muitos casos em que, mesmo após a Lei 14.026/2020, optou-se pela prorrogação ou assinatura de novos contratos de programa, situação vedada pela lei. Nesses casos, a manutenção da forma de prestação anteriormente existente impediu o aproveitamento dessa oportunidade de reorganização dos serviços de maneira regionalizada.

143. O tema da regionalização é objeto de análise específica no achado seguinte e, de acordo com os quesitos lá apresentados, é possível constatar que para essas prorrogações de contratos de programa estão se adotando soluções jurídicas heterodoxas, como a prestação direta regionalizada.

D3 - Regulação

144. O art. 8º, § 5º, da Lei 11.445/2007 estabelece que o titular dos serviços deverá definir a entidade responsável pela sua regulação e fiscalização. Além da designação de uma entidade reguladora, o modelo instituído pelo Marco Legal atribuiu à ANA competência para edição de normas de referência destinadas a promover maior uniformidade regulatória no setor.

145. Embora as normas de referência da ANA não sejam obrigatórias de forma geral para os titulares e entidades reguladoras infranacionais, o art. 50, inciso III, da Lei 11.445/2007 condiciona o acesso a recursos públicos federais e a financiamentos com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União à sua observância.

146. A avaliação demonstrou que 1.022 municípios, no abastecimento de água, e 1.084, no esgotamento sanitário, declararam não possuir entidade reguladora formalmente designada. Além disso, entre aqueles que possuem entidade reguladora, foram identificados 396 municípios em água e 630 em esgoto nos quais essa entidade não consta em nenhuma das listas de aderência às normas de referência avaliadas pela ANA.

*147. Esse conjunto demonstra que **ainda existe parcela relevante dos municípios sem estrutura regulatória mínima ou vinculada a entidades de regulação que não comprovaram aderência às normas de referência** consideradas na presente avaliação (NRs 3, 5, 6 e 8).*

148. Ressalta-se, ainda, que as normas de referência consideradas nesta avaliação não abrangem aspectos relacionados à própria estrutura institucional das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs). Essa dimensão está sendo objeto de aferição pela ANA ao longo de 2026, por meio da NR 4, que estabelece requisitos de governança das ERIs, incluindo aspectos relacionados à estrutura decisória, mandato dos dirigentes, autonomia, quadro próprio de pessoal e fontes de custeio.

149. Assim, os resultados apresentados nesta avaliação podem se mostrar ainda mais restritivos quando incorporarem a necessidade de aderência aos termos da NR 4, especialmente diante da heterogeneidade institucional das entidades reguladoras infranacionais e da existência de agências que sequer constam dos cadastros da ANA. Nesse sentido, a aferição da aderência a essa norma tende a reduzir o conjunto de entidades consideradas aderentes ao arcabouço regulatório referencial.

D4 - Investimentos

150. A implementação dos mecanismos institucionais previstos no Marco Legal deve estar acompanhada da realização dos investimentos necessários à expansão e melhoria da infraestrutura, sem os quais não será possível alcançar os índices de atendimento estabelecidos para a universalização dos serviços de saneamento básico.

151. Para a dimensão referente aos investimentos, a avaliação levada a cabo nesta rodada do acompanhamento buscou relacionar o esforço recente de investimento dos municípios às estimativas de recursos necessários à universalização, considerando também o estágio atual de atendimento dos serviços. Assim, a nota atribuída na dimensão Investimentos varia de acordo com o percentual investido (em relação àquele estimado como necessário), somado com parcelas fixas oriundas do cumprimento de metas, quando for o caso.

*152. Com base nessa metodologia, verifica-se que **2.438** municípios (**43,8%** do total), no componente de abastecimento de água, e **4.216** municípios (**75,7%** do total), no componente de esgotamento sanitário, obtiveram notas inferiores a 5 nessa dimensão. Esse resultado indica que, independentemente da ocorrência do cumprimento de metas de universalização, esses municípios investiram menos da metade do valor referencial estimado por habitante para a respectiva unidade da federação.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

153. Ampliando essa avaliação dos investimentos realizados em nível de unidade da federação, verifica-se que em 22 estados, para abastecimento de água, e em 23, para esgotamento sanitário, o investimento médio anual realizado foi inferior ao valor estimado como necessário para a universalização.

154. No âmbito nacional, foram investidos R$ 51,51/habitante/ano em abastecimento de água, o que perfaz cerca de 72% do valor estimado como necessário, de R$ 72,00. Para esgotamento sanitário, foram aplicados R$ 47,65/habitante/ano, cerca de 58% do valor necessário, de R$ 82,79.

155. Dessa forma, os resultados demonstram que, além das fragilidades institucionais identificadas nas demais dimensões, permanece relevante o desafio de realizar os investimentos necessários à expansão e à melhoria dos serviços. A insuficiência dos valores aplicados, especialmente no esgotamento sanitário, evidencia que parcela significativa dos municípios ainda não apresenta ritmo de investimento compatível com aquele estimado para o alcance das metas de universalização.

156. Contudo, como já mencionado no início deste achado, essa avaliação não contempla os investimentos contratualizados, a serem apresentados nos próximos resultados do Sinisa.

Avaliação dos resultados

157. Os resultados apresentados demonstram que a implementação do Marco Legal do Saneamento ainda enfrenta dificuldades relevantes nos instrumentos destinados a criar condições institucionais consideradas importantes para a universalização dos serviços. Há muitos municípios sem planejamento adequado ou mecanismos de controle social, prestações sem elementos que demonstrem capacidade de investimento, contratos com indicativos de desconformidade, estruturas regionais que não se converteram em prestação regionalizada efetiva, serviços sem regulação estruturada e níveis de investimento inferiores aos necessários.

158. Essas fragilidades estão relacionadas, entre outros aspectos, à baixa capacidade técnica e institucional de parte dos titulares dos serviços para planejamento, modelagem, contratação, regulação e fiscalização da prestação, às dificuldades de coordenação interfederativa entre municípios, estados e União e à falta de capacidade de investimento dos titulares e prestadores. Vale registrar que parte dessas causas constitui um panorama que foi, em grande medida, motivador das profundas mudanças introduzidas no Marco Legal a partir de 2020.

159. A persistência dessas situações tende a perpetuar dificuldades historicamente vivenciadas no saneamento, entre as quais se destacam a existência de grande quantidade de operações inadequadas e deficitárias, a insegurança jurídica, fragilidades regulatórias e dificuldade de atração dos investimentos privados necessários. Esses fatores podem, em última instância, levar ao descumprimento do prazo de universalização estabelecido em lei, postergando, quiçá por algumas décadas, formas de prestação de serviço que ainda excluem uma parcela significativa da população.

160. Diante do conjunto de fragilidades identificadas, é preciso considerar que a solução dos problemas não depende da atuação isolada de um único ator. A organização e a prestação dos serviços de saneamento envolvem atribuições dos titulares, dos estados, das entidades reguladoras, dos prestadores e da União, além das estruturas de governança instituídas para determinadas modalidades de prestação. Assim, a superação das situações encontradas demanda atuação sinérgica desses diversos agentes.

161. Não obstante, cabe avaliar de que maneira os órgãos e entidades da União abrangidos pelo escopo da presente fiscalização podem desempenhar, no âmbito das suas atribuições, uma atuação mais efetiva no sentido de induzir a implementação do MLSB. No caso, direcionam-se os esforços à atuação do Ministério das Cidades, que detém amplas competências, no âmbito federal, sobre a política de saneamento (conforme Decreto 12.553/2025), a exemplo de presidir o CISB, coordenar e monitorar a implementação da política federal de saneamento, propor diretrizes nacionais para financiamento do setor e prestar apoio aos entes subnacionais no tema saneamento.

162. Nesse sentido, vislumbram-se duas possibilidades de atuação da União em apoio aos entes federados, as quais se relacionam com os fatos aqui apontados: o apoio à adaptação dos serviços aos termos do MLSB, atividade diretamente relacionada com o nível de implementação do Marco Legal; e o apoio financeiro mediante descentralização de recursos para ampliação da infraestrutura de saneamento,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

tema que guarda estreita relação com a D4 – Investimentos, que apresenta indicadores preocupantes em diversas localidades.

Do apoio à adaptação dos serviços ao MLSB

163. O art. 10 do Decreto 11.599/2023, que regulamenta o art. 13 da Lei 14.026/2020, trata da prestação de apoio técnico e financeiro, pela União, para adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições introduzidas no marco em 2020.

164. Os dispositivos trazem uma série de atividades de apoio, que versam sobre os temas regionalização, planejamento, prestação dos serviços, regulação, capacitação, gestão, dentre outros. Trata-se, portanto, de dispositivos diretamente vinculados ao presente apontamento, uma vez que têm o objetivo de induzir a melhoria institucional que envolve os serviços de saneamento.

165. Nesse contexto, entende-se que os resultados produzidos pelo IMIS podem ser utilizados não apenas como um diagnóstico sobre o nível de implementação do Marco Legal, mas também para orientar a atuação federal, permitindo identificar localidades que concentram maiores fragilidades institucionais e que, por essa razão, demandam maior atenção do poder público.

166. Essa priorização mostra-se relevante porque os municípios com menor maturidade institucional tendem a enfrentar maiores dificuldades para estruturar adequadamente seus serviços e, inclusive, podem ter dificuldades de acesso aos recursos públicos federais por conta das condicionantes estabelecidas no art. 50 da Lei 11.445/2007 – tema tratado em outros achados da presente fiscalização. A ausência de atuação sobre essas situações pode contribuir para que as diferenças de capacidade existentes entre os entes se perpetuem e aprofundem as desigualdades no acesso aos serviços de saneamento básico, contrariando objetivos fundamentais elencados no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal.

167. Vale observar que esse tipo de apoio técnico e financeiro, restrito a ações de cunho institucional, foi expressamente dispensado da observância das condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007, conforme estabelece o § 10 do art. 10 do Decreto 11.599/2023. Assim, as dificuldades de atendimento dessas condicionantes não impedem que a União apoie justamente os entes que apresentam maiores fragilidades institucionais em seu processo de adequação ao Marco Legal.

168. Dessa forma, propõe-se recomendar ao Ministério das Cidades que, no exercício da atividade estipulada no art. 13 da Lei 14.026/2020 e no art. 10 do Decreto 11.599/2023, referente ao apoio técnico e financeiro aos municípios para adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da Lei 14.026/2020, estabeleça estratégias para definir e atuar sobre as situações mais críticas identificadas na implementação do Marco Legal, a exemplo daquelas apontadas pelo IMIS.

169. Vale registrar que a proposição tem caráter contributivo, visando ao aperfeiçoamento da gestão e das ações da pasta ministerial sobre a política de saneamento, nos termos do art. 2º, inciso III, da Resolução-TCU 315/2020.

Da alocação de recursos federais em obras de saneamento

*170. De acordo com painel de informações disponibilizado no **site** do Ministério das Cidades[10], atualmente a carteira de investimentos em saneamento básico gerida pela SNSA é composta por 1.964 contratos, incluindo repasses com recursos do Orçamento Geral da União e financiamentos com recursos do FGTS e do BNDES. Essa carteira totaliza um montante de investimentos federais da ordem de R$ 60,6 bilhões, dos quais aproximadamente R$ 20,3 bilhões já foram desembolsados. Esse volume de recursos evidencia o esforço financeiro que vem sendo empreendido pela União para viabilizar a universalização dos serviços de saneamento.*

171. Não obstante o vulto desses recursos, a análise do painel permite identificar a existência de dificuldade na execução desses instrumentos, a exemplo da ocorrência de 118 contratos atualmente classificados como 'paralisados'. Esses contratos totalizam cerca de R$ 5,5 bilhões, dos quais, R$ 2,8 bilhões referem-se a valores efetivamente desembolsados. Além disso, os dados do painel demonstram que 174 dos empreendimentos classificados como 'em execução' foram firmados há mais de 10 anos e

[10] *Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/paineis-publicos-2/carteira-de-investimentos. Acesso em 12/8/2026.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

correspondem a instrumentos que totalizam R$ 12,8 bilhões, tendo sido desembolsados, nesse rol, R$ 8,31 bilhões.

172. Esses dados ilustram um cenário relevante de dificuldades na execução de obras de saneamento, evidenciado pela existência de empreendimentos paralisados e de contratos ainda não concluídos após mais de dez anos, mesmo diante do volume expressivo de recursos já desembolsados. Os entraves, portanto, vão além da disponibilidade de recursos e envolvem aspectos técnicos, institucionais, financeiros ou de articulação entre os envolvidos.

173. Dessa forma, entende-se ser oportuno que a atuação do Tribunal alcance esse tipo de situação, uma vez que se trata de empreendimentos formalizados e lastreados por instrumentos que contam com recursos federais comprometidos para sua execução. A atuação sobre as causas que impedem o avanço desses contratos pode contribuir de maneira efetiva para destravar investimentos previstos e propiciar melhorias concretas na prestação dos serviços de saneamento à população.

*174. Sob essa perspectiva, os resultados do IMIS podem ser utilizados como elemento adicional para direcionar essa atuação às **situações mais críticas**, consideradas aquelas em que as dificuldades de execução dos empreendimentos são observadas em localidades que também apresentam baixa maturidade institucional na estruturação dos serviços ou baixa capacidade de investimento.*

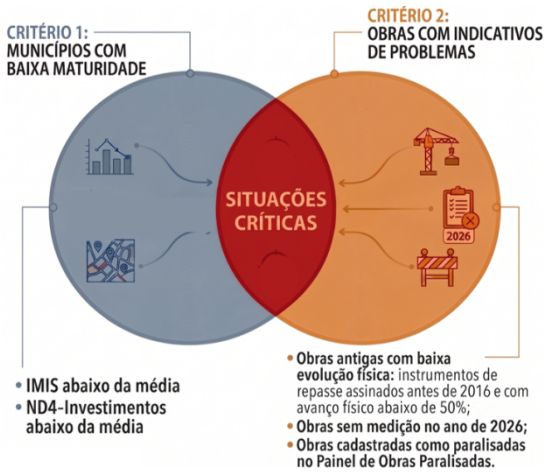
175. Essa abordagem se alinha às orientações do TCU para fiscalizações voltadas à geração de resultados concretos para a sociedade. Conforme orientação contida no guia 'Fiscalizando com o Cidadão no Foco' (evidência 32), o impacto social constitui um dos princípios orientadores da atuação do controle, buscando fazer com que os produtos e resultados da fiscalização contribuam para a implementação, pelos gestores públicos, de soluções concretas capazes de produzir melhorias efetivas na vida dos cidadãos.

176. Nesse sentido, a ideia de concentrar esforços nas situações mais críticas se associa à premissa constante no guia de 'não deixar ninguém para trás'. Sobre esse ponto, o guia orienta que o trabalho de fiscalização deve buscar promover resultados que alcancem grupos afetados pela desigualdade no acesso ao serviço público.

177. A relevância dessa abordagem evidencia-se também nas manifestações encaminhadas diretamente pelos cidadãos ao TCU no Portal de Participação Cidadã, entre as quais foram relatadas situações relacionadas ao déficit de acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ao lançamento de esgoto sem tratamento em rios, praias, manguezais e demais corpos hídricos e à sobrecarga dos serviços públicos de saúde. Essas situações demonstram que as fragilidades institucionais avaliadas neste trabalho são refletidas em problemas concretos que afetam diretamente a população.

178. O infográfico a seguir ilustra a forma utilizada para se obter uma relação de empreendimentos a serem alvos de atuação mais pontual. Destaca-se que os tópicos que compõem cada critério são alternativos, ou seja, basta o município ou empreendimento estar enquadrado em um deles para atender ao critério.

Figura 5 – Critérios utilizados para identificação de situações críticas



Fonte: Elaboração própria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

179. As obras de saneamento com indicativos de problemas de execução foram identificadas a partir da planilha BD_Gestores[11], publicada no portal da Caixa Econômica Federal, e do Painel de Obras Paralisadas deste Tribunal[12]. Foram selecionados apenas objetos apoiados com recursos públicos, oriundos do Orçamento Geral da União (OGU).

180. A aplicação dos critérios apresentados no infográfico resultou na identificação de 111 obras públicas de saneamento com indicativos de problemas de execução. Desse universo, 30 estavam localizadas em municípios que também apresentaram situação crítica no IMIS ou no nível de investimento, caracterizada por resultado do índice ou da dimensão 4 abaixo da respectiva média.

181. A partir dessa relação preliminar de empreendimentos, foram buscadas informações adicionais àquelas disponibilizadas na base de origem, de modo a qualificar a seleção e identificar aqueles que, à luz das informações coletadas, apresentassem condições mais adequadas para uma atuação deste Tribunal voltada a contribuir com a solução dos problemas. A busca dessas informações contou com a participação da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) do TCU e das Secretarias do TCU nos Estados (SECs), que enviaram questionários e realizaram entrevistas com os entes tomadores dos recursos e com as respectivas unidades locais da Caixa responsáveis pelo acompanhamento.

*182. Logo, considera-se a possibilidade de utilização da abordagem do **Compromisso Cidadão**, iniciativa do TCU já adotada em outros trabalhos, a exemplo de deliberações dos Acórdãos 309/2026, 517/2026, ambos do Plenário, destinada a promover a articulação entre os atores envolvidos na busca de soluções para problemas complexos que afetam diretamente a população. Conforme exposto no voto do Acórdão 309/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, o Compromisso Cidadão foi estabelecido com os seguintes objetivos:*

> *'48. O 'Compromisso Cidadão' representa, como bem destaca o Presidente Vital do Rêgo, uma inovação na atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). Essa iniciativa amplia a capacidade do Tribunal de promover cooperação, fortalecer capacidades institucionais e apoiar soluções pactuadas que gerem valor público. O objetivo não é substituir o controle tradicional, mas sim potencializá-lo, oferecendo um caminho adicional para que auditores, gestores e a sociedade possam, juntos, alcançar avanços reais e sustentáveis.*
>
> *49. Embora compartilhe princípios como o diálogo, a construção conjunta e a busca por acordos, o 'Compromisso Cidadão' se diferencia das soluções consensuais tradicionais. Sua essência é estratégica e colaborativa, com foco na melhoria das políticas públicas, na inovação e na transformação sustentável das capacidades institucionais.*
>
> *50. É importante ressaltar que a adesão ao 'Compromisso Cidadão' é totalmente voluntária. Essa característica reforça a liberdade das partes envolvidas em optar por essa via colaborativa e permanecerem comprometidas com o processo de construção conjunta. Essa voluntariedade, por sua vez, aumenta a responsabilidade mútua entre os participantes.*
>
> *51. O 'Compromisso Cidadão' é, portanto, um convite ao diálogo e à corresponsabilidade. O Tribunal de Contas da União não se posiciona apenas como um fiscalizador externo, mas também como um indutor de melhorias.'*

183. A adoção dessa abordagem mostra-se especialmente adequada nesse contexto, uma vez que os entraves à conclusão desses empreendimentos envolvem competências e responsabilidades de diferentes atores, não sendo solucionáveis por providências isoladas do Ministério das Cidades ou do ente beneficiário.

184. Sendo assim, após a avaliação das informações coletadas sobre as 30 obras pré-selecionadas, foram selecionadas 10 que, de acordo com os critérios abaixo indicados, apresentavam condições mais favoráveis para compor a relação de empreendimentos passíveis de atuação conjunta dos responsáveis envolvidos. A relação dessas obras consta do Apêndice D deste relatório.

---

*[11] Disponível em: https://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx/asp. **Download** em 14/5/2026.*
[12] Disponível em: https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de&filterPaneEnabled=false&navContentPaneEnabled=false. Acesso em 14/5/2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

185. Os casos selecionados foram aqueles com dificuldades relevantes de execução, especialmente obras paralisadas, recursos aplicados sem funcionalidade, indefinições quanto à continuidade, necessidade de reprogramação e indícios de dificuldades de articulação entre os responsáveis. Nesses casos, entendeu-se que a atuação do Tribunal poderia contribuir para a construção de soluções voltadas à continuidade, à funcionalidade ou, em último caso, ao adequado encerramento dos instrumentos.

186. Com base no exposto, propõe-se recomendar ao Ministério das Cidades que inicie diálogo com os signatários dos Termos de Compromisso indicados no Apêndice D deste relatório, que lastreiam a execução de ações de saneamento em localidades qualificadas com baixo nível de maturidade institucional ou baixo nível de investimento e apresentam dificuldade de evolução, de modo a avaliar a viabilidade de celebrar Compromisso Cidadão, junto com os demais atores eventualmente envolvidos e com interveniência do TCU, com o objetivo de identificar e buscar soluções para os entraves que têm impedido a conclusão das obras.

187. Vale registrar que essa proposição também tem caráter contributivo, visando ao aperfeiçoamento das ações de governo, nos termos do art. 2º, inciso III, da Resolução-TCU 315/2020.

188. Com esses encaminhamentos, busca-se utilizar as informações produzidas pelo IMIS não apenas para apontar deficiências na implementação do Marco Legal, mas também para orientar a atuação federal sobre situações em que essas fragilidades se mostram mais críticas e, quando possível, contribuir para a solução de problemas concretos. Espera-se, dessa forma, aumentar a possibilidade de que os recursos já comprometidos pela União se convertam em maior disponibilização de serviço público à população.

IV.2. Enfraquecimento do caráter indutor das exigências previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007

189. O caráter indutor do art. 50 da Lei 11.445/2007, que condiciona o acesso a recursos federais para ações de saneamento básico ao atendimento de requisitos relacionados à estruturação e à adequada prestação dos serviços, vem perdendo efetividade no decorrer da implementação do MLSB, por dois fatores: o enfraquecimento do incentivo à regionalização; e o estabelecimento de critérios de verificação predominantemente formais para avaliar o cumprimento de algumas condicionantes pelos interessados na obtenção de recursos federais.

*190. O art. 50 da Lei 11.445/2007 traz o seguinte rol de condicionantes para a alocação de recursos federais (assim denominados, de forma genérica, todos aqueles mencionados no **caput** do dispositivo) em ações de saneamento básico:*

> *'Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:*
>
> *I - ao alcance de índices mínimos de:*
>
> *a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; e*
>
> *b) eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;*
>
> *II - à operação adequada e à manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com os recursos mencionados no **caput** deste artigo;*
>
> *III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA;*
>
> *IV - ao cumprimento de índice de perda de água na distribuição, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado das Cidades;*
>
> *V - ao fornecimento de informações atualizadas para o Sinisa, conforme critérios, métodos e periodicidade estabelecidos pelo Ministério das Cidades;*
>
> *VI - à regularidade da operação a ser financiada, nos termos do inciso XIII do **caput** do art. 3º desta Lei;*
>
> *VII - à estruturação de prestação regionalizada;*
>
> *VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; e

*IX - à constituição da entidade de governança federativa no prazo estabelecido no inciso VIII do **caput** deste artigo.'*

191. Os tópicos adiante contemplam análises segregadas sobre esses dois fatores mencionados. Contudo, ressalta-se que as propostas de encaminhamento resultantes desta análise se pautam na avaliação conjunta dos aspectos avaliados em cada seção.

Enfraquecimento do incentivo à regionalização

192. A rodada anterior deste acompanhamento examinou, no subtópico IV.1 da instrução, acolhido pelo relatório do Ministro Relator (TC 025.604/2021-0, peça 160, p. 22), a dilatação dos prazos de aderência ao marco do saneamento como condição de acesso aos recursos federais. Naquela ocasião, verificou-se a prorrogação de etapas relevantes de adaptação dos serviços de saneamento básico às novas exigências do MLSB, entre elas a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores, a observância da natureza autárquica da entidade reguladora e a existência de plano de saneamento básico.

193. Além disso, foi registrada naquela avaliação a postergação de prazo para implementação de etapas referentes à estruturação da prestação regionalizada (incisos VII, VIII e IX do art. 50), bem como uma ampliação nas hipóteses de exceção referentes a essa estruturação: no primeiro decreto regulamentador da lei, o Decreto 10.588/2020, apenas os contratos licitados (ou submetidos à consulta pública) anteriormente à data de sua publicação estavam dispensados dessas exigências; no Decreto 11.599/2023, atualmente vigente, essa exceção ampliou-se para municípios signatários de contratos de programas cujas companhias estaduais tenham comprovado a sua capacidade econômico-financeira.

194. Importa destacar que o apontamento da rodada passada não teve por objetivo avaliar a legalidade das alterações promovidas pelos decretos regulamentadores, mas evidenciar os riscos decorrentes das exceções e postergações estabelecidas para a implementação dos requisitos do Marco Legal, especialmente quanto à redução do tempo disponível para adoção das medidas tidas como importantes pelo instrumento legal para o alcance das metas de universalização.

195. Nesse contexto, a atuação do Tribunal foi direcionada à mitigação desses riscos, tendo o Plenário deliberado por recomendar ao Ministério das Cidades que, na seleção dos empreendimentos a serem apoiados técnica ou financeiramente pela União, priorizasse aqueles que atendessem a todas as condicionantes previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007, ainda que temporariamente excepcionadas pelos decretos regulamentadores, de modo a preservar o caráter indutor dos recursos federais e favorecer a efetividade da Política Federal de Saneamento Básico.

196. Nesta terceira rodada do acompanhamento, em adição às questões levantadas na rodada anterior, aponta-se que houve mais uma importante postergação para o início da eficácia dos incisos VII, VIII e IX: o prazo para que os municípios comprovem a estruturação de prestação regionalizada, a sua adesão às estruturas formadas e a constituição da respectiva entidade de governança foi prorrogado, pelo Decreto 12.805/2025, em atualização do Decreto 11.599/2023, para 31/12/2027.

197. Considerando que a prestação regionalizada dos serviços é um dos princípios fundamentais da lei que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, expresso no art. 2º, inciso XIV, da Lei 11.445/2007, entende-se que essa nova prorrogação desestimula, mais ainda, a adoção desse tipo de prestação pelos municípios brasileiros.

198. Vale destacar que os requisitos dos incisos VII, VIII e IX do art. 50 da Lei 11.445/2007 configuram etapas instrumentais de estruturação da prestação regionalizada, mas não correspondem, isoladamente, à efetiva prestação integrada dos serviços, nos termos do inciso VI do art. 3º da mesma lei. A configuração de tal situação depende de outros atos e condições, como a implementação regionalizada dos instrumentos de planejamento e regulação, bem como a definição de prestador único no âmbito regional, circunstâncias que se fazem necessárias para efetivamente se dispor dos benefícios de ganhos de escala e de viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, sendo um instrumento mais robusto para o alcance das metas de universalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

199. Nesta rodada, foi possível dimensionar a adoção da prestação regionalizada, na forma idealizada pela lei, pelos municípios. Os dados mais recentes do Sinisa (data-base 2024), expostos na avaliação da Dimensão 2 do IMIS, no subtópico 0 deste relatório, apontam que apenas 15,8% dos municípios, em abastecimento de água, e 9,1%, em esgotamento sanitário, estão sendo atendidos por meio de prestação regionalizada, aqui definida por um conjunto de municípios que fazem parte de um mesmo agrupamento formalizado em lei (a exemplo de unidade regional, microrregião ou outro) atendidos pelo mesmo prestador, sob um único vínculo contratual precedido de licitação ou de desestatização da companhia estadual.

200. Os dados publicados demonstram, portanto, que passados quatro anos da alteração do Marco Legal (os dados do Sinisa são de 2024), a prestação regionalizada ainda não se estabeleceu de forma consistente no setor de saneamento básico e, conforme as explicações a seguir, entende-se haver risco de que essa diretriz não alcance êxito.

201. Como já abordado, a regulamentação das condicionantes previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007 passou a admitir, para fins de acesso a recursos federais, que operações baseadas em contratos de programa celebrados com companhias estaduais que tenham comprovado capacidade econômico-financeira sejam dispensadas de cumprirem os requisitos relativos à regionalização.

202. A avaliação da Dimensão 1 do IMIS, constante no subtópico 0, que trata dos aspectos de regularidade da prestação, revela que 2.642 municípios, no componente abastecimento de água, estão nessa condição, o que evidencia que quase metade dos municípios do Brasil (47,4%) estariam excepcionalizados desse requisito de forma permanente, enquanto estiverem sendo atendidos por esse prestador.

203. Além disso, a análise aponta que, dentro desse universo, a maioria dos municípios avaliados (1.426) possui contratos que não se enquadram em hipóteses admitidas pelo Marco Legal do Saneamento. Situação semelhante foi identificada para os serviços de esgotamento sanitário, em 514 dos 927 municípios submetidos a essa avaliação – ressalta-se que a quantidade inferior observada no esgotamento sanitário decorre, em essência, da menor quantidade de municípios onde foi possível identificar a efetiva prestação do serviço.

204. Foram considerados contratos de programa em desacordo com o Marco Legal aqueles em que os dados do Sinisa indicam assinatura ou prorrogação com companhia estadual após a entrada em vigor da Lei 14.026/2020, bem como aqueles formalizados de maneira precária, assim entendidos os que não possuem data de vencimento ou cuja vigência já expirou.

205. Entre os contratos assinados ou prorrogados após a atualização do Marco Legal do Saneamento Básico, há situações em que o prazo do contrato (que estava vigente à época da promulgação da lei) já teria se encerrado, de modo que o titular deveria ter buscado uma nova forma de prestação adequada à legislação vigente. Em outros, o contrato ainda estaria vigente atualmente, mesmo sem a prorrogação, mas teve seu prazo estendido por vários anos ou décadas.

206. Nesse contexto, seria esperado que, com o passar do tempo e o término dos contratos que estavam vigentes em 2020, houvesse um maior número de municípios submetidos a novos arranjos de prestação compatíveis com o Marco Legal, os quais poderiam contemplar uma prestação regionalizada adequadamente estruturada.

207. Contudo, o que se tem observado, na prática, é a adoção de arranjos jurídicos heterodoxos, que produzem o efeito de manter as companhias estaduais na operação dos serviços sem prévio procedimento licitatório. Entre esses arranjos está a denominada ***prestação direta regionalizada****.*

208. Essa forma de prestação surgiu a partir de iniciativas de colegiados regionais e chegou a ser expressamente acolhida pelo Decreto 11.467/2023, cujos §§ 16 e 17 do art. 6º permitiam que, nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a prestação por entidade integrante da administração estadual fosse autorizada pela governança interfederativa e equiparada à prestação direta, desde que formalizada sob alguns critérios contratuais do MLSB e acompanhada da comprovação da capacidade econômico-financeira da companhia.

209. Embora o Decreto 11.467/2023 tenha sido revogado, poucos meses após sua edição, pelo Decreto 11.599/2023, que não reproduziu essa possibilidade, essa modalidade continua a avançar. Foram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

identificadas a formalização desse tipo de prestação em estados como Paraíba, Goiás, Ceará, Paraná e Rio Grande do Norte, além de discussões para sua adoção em outras unidades da federação (evidência 44).

210. Importa registrar que esse arranjo utilizado para manter companhias estaduais como prestadores passou a ser objeto de controvérsia jurídica.

211. No julgamento conjunto das ações reunidas na ADI 6.882/DF, o STF reconheceu a constitucionalidade do art. 10 da Lei 11.445/2007, concluindo que ***a vedação à celebração de contratos de programa decorre da necessidade de prévia licitação para a delegação dos serviços e não viola a Constituição Federal****. O julgamento, contudo, não teve por objeto examinar a hipótese de companhia estadual passar a prestar os serviços no âmbito de estrutura regionalizada cuja entidade de governança conte com a participação do ente federado que a controla, como ocorre nas microrregiões de saneamento.*

212. O fato acima contextualizado foi o que levou à proposição de novas ações judiciais voltadas especificamente à matéria. Conforme detalhado por Vieira[13] (2024 – evidência 30), a ADI 7.335/PB questiona dispositivo da legislação paraibana que autorizava a prestação dos serviços pela companhia estadual às microrregiões sem prévia licitação. Já a ADPF 1.055 impugnou previsão semelhante constante do já revogado Decreto 11.467/2023. No caso da ADI 7.595/GO, contesta-se dispositivo da legislação goiana que admite esse modelo. Por último, a ADI 7.653/DF busca afastar a interpretação de que o art. 10 da Lei 11.445/2007 autorizaria a prestação direta regionalizada pelas companhias estaduais. Desse modo, embora o STF já tenha se manifestado sobre a impossibilidade de celebração de contratos de programa sem licitação, permanece sem deliberação definitiva no poder judiciário a possibilidade de utilização da prestação direta regionalizada como forma de manutenção das companhias estaduais na prestação dos serviços.

213. Não obstante a existência de discussão jurídica sobre o assunto, pondera-se, nessa atividade de controle externo, que a avaliação da regularidade dessas operações deve ser realizada de forma abrangente, devendo-se avaliar a compatibilidade desse arranjo com os objetivos do Marco Legal do Saneamento Básico.

214. Nessa ótica, verifica-se que a permanência das companhias estaduais na operação dos serviços após o término dos contratos de programa, sem licitação (ou processo de desestatização, como autoriza o art. 14 da Lei 14.026/2020), invalida o princípio da seleção competitiva do prestador e afasta a possibilidade de estruturação de uma prestação regionalizada nos termos definidos no MLSB.

215. Assim, a partir de interpretação sistêmica da legislação regente, considera-se que ***essa modalidade de prestação tem sido utilizada, na prática, para contornar o conjunto de requisitos estabelecidos pelo MLSB a respeito da forma de delegação dos serviços, configurando situação irregular****.*

216. Para além da questão da regularidade, deve-se ter em conta que ***a adoção desse tipo de modelo configura um desincentivo à prestação regionalizada nos moldes definidos pela lei, aportando riscos aos próprios objetivos da política pública estabelecida****.*

217. O primeiro desses riscos decorre de se considerar a comprovação da capacidade econômico-financeira realizada pelas Entidades Reguladoras Infranacionais (ERIs) elemento suficiente para permitir a conversão dos contratos de programa para a modalidade denominada prestação direta regionalizada, como foi temporariamente estabelecido pelo Decreto 11.647/2023.

218. Sobre esse ponto é importante destacar que as análises acerca da capacidade econômico-financeira realizadas à época, com fundamento nos Decretos 10.710/2021 e 11.598/2023, encontravam-se vinculadas aos contratos regulares em vigor e ao período de vigência desses instrumentos. Nos casos em que o contrato de programa se encerrava antes de 31 de dezembro de 2033, o teor dos próprios decretos determinava que a análise considerasse apenas o atingimento proporcional das metas de universalização.

---

[13] Vieira, Luciana Merçon. Regionalização do saneamento básico: as microrregiões e suas autarquias / Luciana Merçon Vieira. - 2024. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e457709b-9066-4634-adb3-f24ee0e2a044/content. Acesso em 20/8/2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

219. Além disso, os estudos de viabilidade, à época do Decreto 10.710/2021, não poderiam prever a ampliação do prazo do contrato, nem a amortização de financiamentos ou de investimentos após o seu termo.

220. Desse modo, a aprovação da capacidade econômico-financeira não representava, necessariamente, uma avaliação de que o prestador teria condições de realizar todos os investimentos necessários à universalização dos serviços até 2033, exceto se o contrato de programa já possuísse data final de término abrangendo todo esse período. Em termos práticos, caso determinado contrato possuísse apenas quatro anos remanescentes de vigência, a avaliação considerava as metas proporcionais, os investimentos e os fluxos financeiros correspondentes apenas a esse período.

221. Assim, nos casos em que o prestador permanece na operação após o término do prazo contratual considerado na avaliação de sua capacidade econômico-financeira, há risco de ele não ter capacidade efetiva para o cumprimento das metas de universalização.

222. Outro risco refere-se à força jurídica dos instrumentos utilizados para disciplinar essas prestações. A caracterização da atividade como prestação direta pode levar à substituição dos contratos de programa por deliberações dos colegiados regionais, autorizações ou outros atos de formalização.

223. Nesse contexto, o art. 11 da Lei 11.445/2007 estabelece condições de validade dos contratos de saneamento relacionadas, entre outros aspectos, ao planejamento, à viabilidade técnica e econômico-financeira, à regulação e às metas e aos cronogramas de universalização.

224. Além disso, o § 2º do dispositivo mencionado contempla expressamente os serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, exigindo que as normas regulatórias definam o prazo e a área atendida, as metas progressivas, as prioridades de atuação, as condições de sustentabilidade econômico-financeira, os mecanismos de controle social e as hipóteses de intervenção e retomada dos serviços.

225. Assim, esses requisitos conferem maior segurança ao desenvolvimento da prestação e ao cumprimento das obrigações assumidas. Caso eles não sejam reproduzidos, com rigor equivalente, nos instrumentos da prestação direta regionalizada, a conversão dos contratos de programa pode resultar na passagem de um modelo com obrigações contratuais previamente definidas para outro em que metas, investimentos e responsabilidades sejam menos claros ou exigíveis.

226. Essa situação pode fragilizar o acompanhamento regulatório e limitar a adoção de medidas corretivas diante do descumprimento do cronograma de investimentos previstos ou de falhas no alcance das metas de universalização.

227. Vale ressaltar a situação paradoxal surgida a partir desse tipo de arranjo. A vedação legal à celebração ou prorrogação dos contratos de programa tem origem, justamente, nas fragilidades desse instituto (a exemplo da inexistência de processo competitivo de seleção do operador, da ausência de metas estabelecidas e, em muitos casos, de limitações na capacidade operacional e financeira das companhias estaduais). Em sentido oposto ao idealizado na lei, a conversão dos contratos de programa em prestações diretas regionalizadas, além de manter as fragilidades afetas ao instituto anterior, pode dar ensejo a outras, conforme riscos acima descritos.

228. No entanto, embora se mantenha, nesta análise, o entendimento pela irregularidade desse tipo de arranjo jurídico, considerando que a matéria vem sendo discutida no âmbito judicial, bem como têm sido objeto de apreciação pelas instâncias de controle competentes, inclusive com a participação dos respectivos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, não se formulará proposta de encaminhamento específica sobre o tema.

229. De todo modo, o contexto e os riscos apresentados se mostram importantes para a análise subsequente, em que se avalia o modo como o CISB estabeleceu os procedimentos de aferição sobre o cumprimento do art. 50 para o acesso a recursos federais.

Insuficiência da verificação das condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007

230. O tema das condicionantes já havia sido abordado na rodada anterior deste acompanhamento. Naquela oportunidade, verificou-se a ausência de qualquer regulamentação que disciplinasse, de forma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

sistematizada, os procedimentos de comprovação das condicionantes previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007, circunstância que resultou em deliberação do Tribunal para que fossem adotadas providências destinadas a estabelecer os critérios e procedimentos necessários à sua aferição – item 9.2 do Acórdão 1.940/2024-TCU-Plenário.

231. Em atendimento a essa deliberação, foram estabelecidos procedimentos para avaliação do cumprimento das condicionantes, por meio da Resolução 8 do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, que aprovou o 'Manual de Orientações para Cumprimento das Condicionantes Estabelecidas no art. 50 da Lei 11.445/2007 para Instrumentos de Repasse e os Financiamentos sob Gestão da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades' (evidência 10).

232. Vale registrar que, em que pese o título do manual, aparentemente, restringir sua aplicabilidade aos instrumentos de repasse e aos financiamentos sob gestão da SNSA/MCidades, este é o documento que foi apresentado pelo Ministério das Cidades como aquele que foi aprovado pela Resolução CISB 8/2025, nos termos do parágrafo único do seu art. 1º. Deste modo, entende-se que ele estabelece o regramento para todos os órgãos e entidades que operam recursos federais.

233. O manual estabelece, para cada condicionante, quais são os documentos e informações que devem ser apresentados pelos interessados para comprovação de seu atendimento. Em diversos casos, essa comprovação pode ocorrer por meio de declarações emitidas pelo próprio titular dos serviços, pela entidade de governança da estrutura de prestação regionalizada ou pela entidade responsável pela regulação e fiscalização, cabendo ao órgão gestor dos recursos, à mandatária da União ou ao Agente Financeiro, realizar a análise da documentação apresentada.

234. A análise adiante contempla avaliações individualizadas sobre alguns dos requisitos para a disponibilização de recursos federais, cujo processo de verificação de cumprimento apresenta fragilidades ou oportunidades de aprimoramento.

Regularidade da operação (inciso VI)

*235. Nesse quesito, o legislador estabeleceu que a alocação de recursos federais depende da 'regularidade da operação a ser financiada, nos termos do inciso XIII do **caput** do art. 3º desta Lei'.*

*236. Segundo o mencionado inciso XIII do art. 3º da lei, considera-se **regular** a operação 'que observa **integralmente as disposições constitucionais, legais e contratuais** relativas ao **exercício da titularidade** e à **contratação**, **prestação** e **regulação** dos serviços'.*

237. Diante do indício apresentado na avaliação anterior, qual seja, da ocorrência de situações contratuais que não estão aderentes às disposições do Marco Legal, a verificação deste quesito assume especial relevância, uma vez que sua ineficácia, além de enfraquecer o caráter indutor do art. 50, pode permitir a destinação de recursos a operações que não estejam minimamente estruturadas de acordo com as diretrizes do Marco Legal.

238. Ao regulamentar a forma de aferição deste quesito, o Manual de Orientações para o Cumprimento das Condicionantes, aprovado pela Resolução CISB 8/2025, assim estabeleceu (evidência 10, p. 16):

> *'O atendimento desta condicionante poderá ser comprovado, alternativamente: (i) por meio de uma Declaração de Regularidade da Operação emitida pelo titular do serviço público de saneamento básico ou da entidade de governança da estrutura de prestação regionalizada, se for o caso, ou ainda pela entidade responsável pela sua regulação e fiscalização, conforme modelo disponibilizado pelo Ministério das Cidades em seu sítio eletrônico; ou (ii) por verificação direta da regularidade por parte do Órgão gestor dos recursos, pela Mandatária da União ou pelo Agente Financeiro, que deverá consignar sua conclusão nos documentos de análise da concessão dos recursos, considerando se tratar de requisitos objetivos de regularidade, cuja verificação se dá mediante análise de documentos públicos.'*

239. Quanto ao modelo de declaração mencionado no trecho acima transcrito (evidência 34), as informações nele contidas limitam-se a indicar aspectos de estruturação da prestação, relacionados à identificação do titular dos serviços, à modalidade da prestação escolhida (dentre as quais consta, registre-se, a prestação direta regionalizada comentada no tópico anterior), à existência e vigência do respectivo instrumento de delegação e a indicação da entidade responsável pela regulação e fiscalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

240. O Ministério foi instado a se manifestar sobre essa forma de verificação, notadamente em razão de ter sido identificada a ocorrência de prorrogação indevida de contratos de programa em diversos municípios, situação que configura o descumprimento do art. 10 do Marco Legal do Saneamento Básico e do art. 9º do Decreto 11.599/2023, transcritos a seguir (com destaques acrescidos):

> *'Lei 11.445/2007:*
>
> *Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular **depende da celebração de contrato de concessão**, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, **vedada a sua disciplina mediante contrato de programa**, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.*
>
> *(...)*
>
> *§ 8º Os contratos provisórios não formalizados e os vigentes **prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos nesta Lei serão considerados irregulares e precários**.*
>
> *Decreto 11.599/2023:*
>
> *Art. 9º A irregularidade do contrato implica a irregularidade da operação para fins do disposto no inciso VI do **caput** do art. 7º, **vedada a alocação de recursos de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, para ações de saneamento em operações irregulares**.'*

241. Nesse questionamento, foram apresentados ao Ministério os dados do Sinisa, que apontam que mais de 900 municípios indicaram ter postergado, após a entrada em vigor da Lei 14.026/2020, a data de término de seus contratos de abastecimento de água firmados com companhias estaduais de saneamento.

242. Em resposta (evidência 12), o Ministério apontou que não lhe compete qualificar esse tipo de situação como regular ou não, dada a inexistência de previsão normativa, por se tratar de prerrogativa dos titulares dos serviços e de suas entidades reguladoras.

243. Além disso, a pasta defendeu que a regularidade da operação, estabelecida no inciso VI do referido art. 50, deve ser avaliada da seguinte maneira (evidência 12, p. 9):

> *'4.3.2.4. O Manual estabelece que a comprovação da regularidade envolve a demonstração de conformidade quanto à titularidade do serviço, à existência de instrumento contratual vigente e à atuação da entidade reguladora competente, admitindo-se, para tanto, a apresentação de declaração de regularidade emitida pelo titular do serviço, pela entidade de governança da estrutura de prestação regionalizada ou pela entidade reguladora responsável, ou, alternativamente, a verificação documental pelo órgão gestor dos recursos, mandatária da União ou agente financeiro.*
>
> *4.3.2.5. Ressalte-se que essa análise possui natureza documental e objetiva, voltada exclusivamente à aferição do cumprimento das condicionantes para fins de elegibilidade ao recebimento de recursos federais, não se confundindo com exame amplo de mérito jurídico acerca da validade ou regularidade da prorrogação dos contratos de programa, tampouco implicando substituição das competências atribuídas aos titulares dos serviços, às Entidades Reguladoras Infranacionais ou aos órgãos de controle externo.'*

244. Assim, embora o manual possibilite a verificação sobre a regularidade da operação diretamente pelo próprio órgão gestor do recurso, o Ministério se posiciona no sentido de que essa avaliação não deve entrar no mérito de verificar se os documentos públicos sobre a operação comprovam o atendimento dos critérios estabelecidos pela lei.

*245. A partir desse contexto, verifica-se que a sistemática estabelecida pelo Ministério para aferição da regularidade da operação apresenta **quatro limitações principais**: i) admite que o próprio titular interessado na obtenção dos recursos federais declare a regularidade da operação, sem exigir elementos externos que fundamentem essa manifestação; ii) não assegura que os documentos apresentados sejam confrontados com os requisitos legais e contratuais que integram o conceito de operação regular; iii) concentra a comprovação em informações relacionadas, predominantemente, à estruturação formal da prestação, sem alcançar aspectos substantivos concernentes ao cumprimento das obrigações aplicáveis à*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

prestação dos serviços; e iv) não estabelece, para determinados requisitos objetivos, mecanismos que assegurem a utilização das informações oficiais já produzidas pelos órgãos e entidades competentes.

246. Quanto à primeira limitação, o Manual admite, entre as formas de comprovação da condicionante, declaração emitida pelo próprio titular ou, se for o caso, pela entidade de governança da prestação regionalizada.

247. Considerando que tal declaração comporta uma interpretação subjetiva sobre a regularidade da operação pela qual o declarante é responsável, entende-se que tal documento não aporta ao processo uma asseguração mínima acerca dessa regularidade, esvaziando a eficácia do inciso VI do art. 50.

*248. Nesse sentido, entende-se que para sanear esse ponto, quando a regularidade for comprovada mediante declaração (opção 'i' da orientação transcrita no parágrafo 238), seu conteúdo deve estar apoiado em manifestação **da entidade reguladora**, a quem compete acompanhar e fiscalizar a prestação dos serviços, bem como deve conter documentação de suporte, com vistas a assegurar o cumprimento dos requisitos de regularidade estabelecidos.*

249. A segunda limitação refere-se ao alcance da análise documental prevista no Manual. Conforme manifestação do Ministério, a verificação realizada para fins de acesso aos recursos possui natureza documental e objetiva, não devendo ser confundida com exame de mérito jurídico acerca das situações submetidas à análise.

250. Reconhece-se, nesse ponto, que não seria razoável exigir dos órgãos responsáveis pela operacionalização dos recursos federais, a cada análise, escrutínio minucioso de todos os aspectos jurídicos, contratuais e regulatórios que envolvem determinada operação no intuito de enquadrá-la como regular ou não. Além disso, dadas as controvérsias jurídicas existentes sobre a prestação direta regionalizada, conforme abordado anteriormente, haveria, até mesmo, uma dificuldade prática de externar juízo, no processo de verificação das condicionantes, sobre todos os aspectos que envolvem a regularidade da operação.

251. Contudo, entende-se que a natureza documental da análise não deve se confundir com a simples verificação de uma declaração. Deve-se avaliar o contexto das informações declaradas a partir de documentos comprobatórios que devem ser encaminhados, em prol da eficácia do art. 50.

252. A terceira limitação diz respeito ao próprio conteúdo definido pelo Ministério como suficiente para demonstrar a regularidade. Conforme citado no parágrafo 243, o modelo de declaração concentra-se na identificação do titular dos serviços, da modalidade da prestação, da existência e vigência do instrumento de delegação e da entidade responsável pela regulação e fiscalização.

*253. Embora esses elementos sirvam para caracterizar a forma como a prestação foi juridicamente organizada, eles não são suficientes para demonstrar a regularidade da operação na amplitude prevista no inciso XIII do art. 3º da Lei 11.445/2007. Isso porque o dispositivo estabelece que a operação regular deve observar **integralmente** disposições constitucionais, legais e contratuais relativas à contratação, à prestação e à regulação dos serviços.*

254. Assim, a abrangência dessa aferição deveria alcançar, ao menos em tese, outros aspectos, principalmente os relacionados ao cumprimento das disposições contratuais e outros quesitos da própria lei de saneamento aplicáveis à prestação e à regulação ao longo da execução contratual – parte dos quais também se aplicam às prestações diretas.

255. Essa avaliação se mostra relevante diante da constatação de que alguns municípios vêm adotando soluções jurídicas destinadas a manter a prestação por companhias que anteriormente atuavam mediante contratos de programa. Como já abordado, essas modificações na forma de prestação não estão necessariamente acompanhadas das salvaguardas e dos mecanismos previstos na legislação para aferir se o prestador possui condições de cumprir as metas de universalização.

256. Por outro lado, embora existam diversos dispositivos do MLSB que estabelecem requisitos para qualificar uma operação como regular, faz-se necessário sopesar a amplitude e a profundidade dessa análise, de modo que as exigências estabelecidas para o processo de aferição sejam razoáveis e proporcionais à finalidade pretendida, sem impor aos responsáveis pela verificação ônus excessivo – o que poderia inviabilizar a própria destinação de recursos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

257. Nesse contexto, entende-se adequado concentrar a avaliação em aspectos objetivos e de maior relevância para as finalidades estabelecidas pelo Marco Legal, especialmente aquelas relacionadas ao alcance da universalização dos serviços. Entre esses elementos, destacam-se as metas progressivas de universalização, cujo cumprimento, nos instrumentos contratuais, deve ser verificado anualmente pela entidade reguladora, nos termos do art. 11-B, § 5º, da Lei 11.445/2007.

258. O mesmo dispositivo estabelece, ainda, a periodicidade a ser considerada nessa avaliação, ao prever a aferição do cumprimento das metas em um intervalo de cinco anos, no qual deverão ter sido atendidas em pelo menos três, bem como a instauração de procedimento administrativo caso não sejam alcançadas, inclusive para avaliação da aplicação de medidas sancionatórias e, quando cabível, eventual declaração de caducidade.

259. A relevância desse acompanhamento não se restringe às prestações formalizadas mediante contrato. Embora o art. 11-B trate expressamente das metas contratuais, os titulares que optam pela prestação direta também estão obrigados a estabelecê-las e persegui-las, uma vez que a universalização constitui princípio fundamental da prestação dos serviços de saneamento (art. 2º, inciso I). Nesses casos, as metas devem constar dos planos de saneamento, nos termos do art. 19, cabendo à entidade reguladora verificar, anualmente, o seu cumprimento, conforme o parágrafo único do art. 20.

260. Dessa forma, a inclusão desses quesitos na sistemática de aferição da regularidade da operação já seria suficiente para conferir maior eficácia ao inciso VI do art. 50 da Lei 11.445/2007. A verificação quanto ao cumprimento das metas por meio de uma manifestação da entidade reguladora permitiria esse aprimoramento sem exigir que o repassador ou financiador realizasse juízo próprio sobre a regularidade de cada operação, atribuição que permanece sob responsabilidade das ERIs. Caberia ao operador dos recursos almejados exigir manifestação dessa entidade reguladora, que deve se posicionar sobre os critérios objetivos previstos na lei, apresentando elementos que demonstrem que a prestação se encontra regular.

261. Note-se que tal manifestação seria capaz de abarcar a regularidade da operação tanto sobre os aspectos da prestação quanto, em parte, da regulação – esta última no que se refere à atuação fiscalizatória do regulador, sem adentrar, naturalmente, em aspectos regulatórios propriamente ditos (normativos), os quais são objeto do inciso III do art. 50, referente às normas de referência da regulação.

262. Além de conferir maior objetividade à aferição, essa sistemática não implicaria, a rigor, a criação de atividade adicional para a entidade reguladora. Isso porque a avaliação do cumprimento das metas progressivas de universalização já é exigida da ERI para fins de comprovação da condicionante do citado inciso III do art. 50. Com efeito, para aferição da adoção da Norma de Referência 8 da ANA, exige-se que a entidade reguladora infranacional publique, em sua página na internet, a avaliação do cumprimento dessas metas, conforme § 2º do art. 31 da NR 8:

> *'Art. 31.*
>
> *(...)*
>
> *§ 2º (...) Para fins de verificação do atendimento a esta Norma de Referência, a entidade reguladora infranacional deve observar os seguintes requisitos:*
>
> *(...)*
>
> *V - a publicação da avaliação do cumprimento das metas progressivas de universalização, na sua página da internet.'*

263. Além disso, a Norma de Referência 9 da ANA reforça e detalha essa sistemática de avaliação, ao incorporar os indicadores de cobertura e atendimento previstos na NR 8 entre os indicadores de Nível I e atribuir à entidade reguladora infranacional a responsabilidade por sua avaliação, nos termos da lei.

264. Ressalta-se, contudo, que as NRs 8 e 9 conferem prazos distintos para implementação de suas exigências. Assim, considerando que a verificação da adoção da NR 8 foi realizada em 2025 e já contempla a publicação da avaliação do cumprimento das metas progressivas de universalização, entende-se que essa avaliação pode ser utilizada para a finalidade aqui proposta, enquanto não for exigível, nos termos do cronograma próprio da NR 9, a elaboração do relatório anual de avaliação operacional com as especificidades nela estabelecidas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

265. Dessa forma, o órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos ou pelo financiamento poderia exigir, juntamente com a declaração de regularidade da operação quanto aos aspectos contratuais, a apresentação dos respectivos documentos de avaliação do cumprimento das metas progressivas de universalização, de modo a conferir suporte objetivo ao conteúdo declarado. Nos casos de descumprimento das metas, caberia à entidade reguladora infranacional informar as providências adotadas para seu tratamento, em consonância com as atribuições e os procedimentos previstos na legislação.

266. Na hipótese de verificação direta (opção 'ii' prevista no manual, transcrita no parágrafo 238), os órgãos responsáveis poderiam igualmente considerar essas informações, complementadas, quando necessário, por outros elementos que permitam conferir maior segurança à conclusão acerca da regularidade da operação.

267. Assim, entende-se que a exigência de informações detalhadas e fundamentadas sobre o cumprimento desse critério de regularidade, para fins de acesso a recursos federais, tende a estimular a adequada estruturação das prestações e a atuação efetiva das ERIs no acompanhamento do cumprimento das metas progressivas de universalização.

268. Importa esclarecer que a verificação da regularidade da operação não pressupõe a inexistência absoluta de qualquer tipo de pendência. A análise deve considerar as obrigações já exigíveis e, quando identificado eventual descumprimento, devem ser informadas quais providências foram adotadas para seu acompanhamento e correção. A título de exemplo, cita-se o eventual não atingimento de metas contratuais em determinado ano pelo prestador. Tal fato não implica, isoladamente, irregularidade da prestação, uma vez que a aferição desse requisito legal está sujeita ao regramento estipulado no art. 11-B, § 5º, da Lei 11.445/2007, de modo que a manifestação da ERI a respeito da regularidade, aqui defendida como necessária, deve contemplar tal situação.

269. É importante pontuar que as condicionantes para acesso aos recursos federais não possuem função apenas indutora, voltada a estimular a adequação dos titulares e prestadores às diretrizes da Lei 11.445/2007. Elas também contribuem para qualificar a própria aplicação dos recursos, ao direcionar o apoio federal às operações que apresentem condições mínimas de estruturação para que os investimentos realizados se convertam efetivamente em serviços à população.

270. Isso porque a disponibilização de recursos não garante, por si só, a melhoria dos serviços. Quando os investimentos são realizados em contextos pouco estruturados, aumentam os riscos de dificuldades na execução, atrasos, paralisações ou conclusão de empreendimentos sem a funcionalidade esperada. O histórico da aplicação de recursos federais no setor de saneamento reforça esse entendimento.

*271. Como mencionado no título ' Da alocação de recursos federais em obras de **saneamento**', do subtópico 0, os dados da carteira da SNSA do Ministério das Cidades ilustram essa dificuldade. Atualmente, 118 contratos encontram-se classificados como paralisados, totalizando cerca de R$ 5,5 bilhões, dos quais R$ 2,8 bilhões já foram desembolsados. Além disso, 174 empreendimentos ainda classificados como 'em execução' foram contratados há mais de dez anos, correspondendo a R$ 12,8 bilhões, com R$ 8,31 bilhões já desembolsados. Observa-se que o total de recursos aplicados nesses casos alcança mais da metade de todo o recurso efetivamente desembolsado pela pasta nesse setor.*

272. A situação de outros repassadores não é diferente. O Painel de Obras Paralisadas do TCU[14] indica que a carteira de empreendimentos da Funasa tem, atualmente (dados de abril de 2026), 1.984 operações ativas, das quais 540 (27,2%) estão paralisadas. Os recursos mobilizados nas ações paralisadas são de R$ 1,3 bilhão, frente ao total de R$ 3,9 bilhões da carteira.

273. Esse entendimento é reforçado pelos próprios gestores do Ministério das Cidades, ao destacarem, em sede de comentários ao relatório preliminar que lhes foi encaminhado, os riscos da aplicação de recursos federais em contextos nos quais não estejam presentes condições adequadas para a execução dos empreendimentos. Ao tratar dos antecedentes legislativos da exigência de regularidade da operação, a Pasta registrou que parte relevante de antigos contratos financiados com recursos da União havia sido

[14] *Disponível em: https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de. Acesso em 14/8/2026.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

cancelada em razão da incapacidade de execução por Estados e concessionárias públicas. Em termos (peça 103, p. 18):

> *'(...) A Exposição de Motivos Interministerial nº 00184/2019 ME/MDR, de 8 de julho de 2019, esclarece a finalidade da inovação ao consignar, em seu item 10, que, de 2007 até então, haviam sido cancelados 160 contratos, equivalentes a R$ 3,5 bilhões do Orçamento Geral da União,* ***porque Estados e concessionárias públicas não lograram executar os empreendimentos****, e ao afirmar, no item 22, que a proposta prioriza a segurança jurídica e a regulação adequada como condições do desenvolvimento do setor.'*

274. Esse cenário reforça que a disponibilização de recursos, isoladamente, não assegura a entrega dos benefícios pretendidos e evidencia a importância de haver mecanismos que contribuam para direcionar os investimentos a operações adequadamente estruturadas.

275. Dessa forma, para tratamento das três primeiras limitações apontadas na sistemática de comprovação da regularidade da operação, propõe-se determinar ao Ministério das Cidades que, na qualidade de presidente do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, adote, no prazo de 180 dias, providências para adequar a regulamentação e a metodologia de avaliação da condicionante prevista no inciso VI do art. 50 da Lei 11.445/2007, de modo a assegurar que a alocação de recursos federais considere os requisitos legais relativos à regularidade da operação, inclusive quanto ao cumprimento das metas de universalização já exigíveis, nos termos do conjunto de requisitos previstos no art. 11-B da citada lei, o que deve ser feito a partir de informações produzidas ou validadas pela entidade reguladora, não se admitindo como suficiente para fins de comprovação a mera declaração do titular ou da entidade de governança da estrutura de prestação regionalizada.

276. A quarta limitação identificada refere-se a situações em que já existem informações oficiais produzidas pelos órgãos e entidades competentes capazes de permitir a verificação objetiva de requisitos relacionados à regularidade, sem que sua utilização seja prevista na sistemática estabelecida no Manual.

277. Essa situação ocorre quanto à comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores signatários de contratos de programa. Para esses casos, a avaliação da regularidade deveria considerar os resultados oficiais das avaliações realizadas pelas entidades reguladoras e disponibilizados pela ANA, nos quais são identificados os prestadores e os respectivos contratos ou municípios alcançados pela comprovação.

278. No próprio portal da ANA[15] é esclarecido que 'a publicação contribui para disponibilizar informações sobre o atendimento do decreto pelos prestadores dos serviços, que poderão ser acessadas pelas instituições federais para procederem suas atividades relativas ao repasse de recursos públicos para o setor de saneamento básico'.

279. Dessa forma, embora o manual do Ministério das Cidades mencione, ao longo do seu texto, a necessidade dessa verificação, a possibilidade de comprovação da regularidade da operação unicamente por meio de autodeclaração do titular põe em risco, desnecessariamente, a eficácia do procedimento. Essa sistemática pode permitir o financiamento, com recursos federais, de operações cuja capacidade econômico-financeira não tenha sido confirmada nos resultados oficiais das avaliações regulatórias, em desacordo com as exigências estabelecidas pela Lei 11.445/2007.

280. Assim, propõe-se, complementarmente, determinar ao Ministério das Cidades que aperfeiçoe a metodologia de verificação da regularidade contratual, estabelecendo que a comprovação da capacidade econômico-financeira prevista no art. 10-B da Lei 11.445/2007, quando aplicável, seja verificada com base nos resultados oficiais das avaliações efetuadas pelas entidades reguladoras e disponibilizadas pela ANA, com o registro do prestador e dos contratos ou Municípios abrangidos. Para essa finalidade, não deverá ser admitida como suficiente declaração emitida pelo titular, pela entidade de governança da estrutura de prestação regionalizada ou pela própria entidade reguladora que não esteja acompanhada da correspondente decisão oficial.

---

[15] *Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-divulga-relacao-dos-prestadores-de-servicos-de-agua-potavel-ou-de-esgotamento-sanitario-que-apresentaram-documentacao-de-capacidade-economico-financeira. Acesso em 6/8/2026.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

281. Vale registrar que, nos termos do Decreto 11.598/2023, art. 1º, §§ 2º e 3º, a comprovação da capacidade econômico-financeira não se aplica à prestação direta dos serviços pelo Distrito Federal ou pelo município titular, inclusive por entidade por eles controlada. Além disso, nos contratos precedidos de licitação, a comprovação somente é exigida quando houver aditamento para inclusão das metas de universalização. Assim, os casos de incidência dessa condicionante são as delegações não precedidas de licitação e aquelas cujos contratos licitados foram aditivados para incluir as metas.

*282. Por fim, importa esclarecer que o fato de os aprimoramentos aqui propostos tornarem a verificação para o acesso aos recursos federais mais criteriosa não impede o **apoio à estruturação** dos entes que ainda não tenham alcançado as condições para esse acesso. Isso porque, conforme discorrido no achado anterior, o apoio técnico e financeiro destinado à adaptação dos serviços ao Marco Legal encontra-se dispensado da observância dessas condicionantes pelo art. 10, § 10, do Decreto 11.599/2023.*

283. Assim, não há incompatibilidade entre os encaminhamentos desse achado e do anterior, sendo que as medidas propostas são, na verdade, complementares. Enquanto uma busca aprimorar a verificação para a aplicação dos recursos sujeitos ao art. 50 (o que reforça o poder indutor desse dispositivo e, ainda, tende a garantir a destinação de recursos a operações mais estruturadas, fato que implica maiores chances de sucesso), a outra induz o apoio à estruturação dos entes que apresentam fragilidades institucionais, de modo que eles avancem no atendimento das exigências estabelecidas.

284. As deliberações propostas fundamentam-se no inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, uma vez que foram identificadas insuficiências na regulamentação dos procedimentos de verificação das condicionantes previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007, configurando, portanto, o não atendimento do critério legal estabelecido.

285. Vale dizer, a propósito, que a situação encontrada configura o cumprimento apenas parcial da deliberação constante do item 9.2 do Acórdão 1.940/2024-TCU-Plenário, na medida em que o regramento demandado foi estabelecido, porém, com conteúdo aquém do necessário. No entanto, em razão da nova deliberação ora proposta, que aprimora e aprofunda a originária, não cabe a continuidade do monitoramento daquele comando, alternando-se para a avaliação do novo, caso assim deliberado.

Operação adequada e manutenção dos empreendimentos anteriormente firmados com recursos federais (inciso II)

286. Para essa condicionante, o Decreto 11.599/2023 regulamentou expressamente que a comprovação deve ser fundamentada em declaração do titular do serviço público de saneamento básico, da entidade de governança da estrutura de prestação regionalizada, se for o caso, ou da entidade responsável pela sua regulação e fiscalização.

287. Embora a apresentação da declaração permita o cumprimento formal da exigência, seu conteúdo pode não fornecer informações suficientes para verificar materialmente o atendimento da condicionante. Em especial, a ausência de identificação dos empreendimentos avaliados e dos respectivos instrumentos de repasse ou financiamento dificulta estabelecer a correspondência entre a declaração apresentada e as intervenções anteriormente financiadas com recursos federais.

288. Esse contexto reduz a efetividade da avaliação, uma vez que uma manifestação genérica pode abranger indistintamente a prestação dos serviços, sem demonstrar que os empreendimentos relacionados aos recursos federais examinados permanecem em operação adequada e recebem a manutenção necessária.

289. Contudo, considerando que a forma de comprovação foi estabelecida pelo Poder Executivo mediante decreto, no exercício de sua competência regulamentar, entende-se mais adequada a formulação de recomendação destinada ao aprimoramento da metodologia adotada.

290. Por esse motivo, propõe-se recomendar ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na qualidade de presidente do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, adote providências para aperfeiçoar a metodologia de avaliação da condicionante prevista no art. 50, inciso II, da Lei 11.445/2007, de modo que a comprovação da operação adequada e da manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos federais seja fundamentada em manifestação da entidade reguladora competente e contenha, ao menos, a identificação dos empreendimentos considerados, com indicação do respectivo instrumento de repasse ou financiamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

IV.3. Interpretação restritiva do art. 50 da Lei 11.445/2007

*291. O art. 50 da Lei 11.445/2007 constitui o principal instrumento de indução federativa ao cumprimento do Marco Legal do Saneamento Básico (MLSB), atualizado pela Lei 14.026/2020, condicionando a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União (aqui denominados, conjuntamente, recursos federais), ao atendimento de nove requisitos relacionados à regularidade da prestação do serviço, à regulação, à governança regionalizada, entre outros. Trata-se do exercício, pela União, de seu poder de gasto (**spending power**), mecanismo por meio do qual o legislador buscou induzir titulares e prestadores a se adequarem aos novos parâmetros da política pública, sob pena de não acessarem o apoio técnico e financeiro federal.*

292. Na rodada anterior deste acompanhamento (TC 025.604/2021-0), já haviam sido identificadas indefinições e lacunas normativas quanto à institucionalização dos processos de verificação do atendimento às condicionantes do art. 50, o que resultou na determinação, ao Ministério das Cidades, para que estabelecesse e institucionalizasse metodologia de avaliação dessas condicionantes, nos termos do Acórdão 1.940/2024-TCU-Plenário. Em atendimento à mencionada determinação, o Ministério constituiu Grupo de Trabalho Temporário sobre o tema, o qual culminou na expedição da já mencionada Resolução CISB 8/2025.

293. Contudo, verifica-se que, além das questões apontadas no achado anterior, a Resolução CISB 8/2025 também incorre em impropriedade relacionada ao alcance do art. 50 da lei, haja vista os incisos I e III do art. 3º da norma regulamentadora afastarem a sua incidência em duas importantes modalidades de aplicação do recurso público: nas ações executadas diretamente pela União com orçamento próprio e nas descentralizações de crédito via Termo de Execução Descentralizada (TED).

294. A excepcionalização decorreu de entendimento jurídico segundo o qual as condicionantes do art. 50 somente são aplicáveis quando há transferência de recursos da União para outro ente federativo. As discussões que embasaram o entendimento encontram-se nas Atas das Reuniões da Câmara Técnica para Planejamento e Investimentos e nos Pareceres da Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades (Conjur), documentos que compõem o acervo probatório deste achado (evidência 11).

295. Apurou-se que as ações e os serviços executados diretamente por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com orçamento próprio, não são considerados, pela Conjur, obrigados a observar as condicionantes estabelecidas no art. 50 da Lei 11.445/2007 e no art. 7º do Decreto 11.599/2023 (que o regulamenta). O mesmo entendimento é aplicado aos arts. 26 e 34 do Decreto 7.217/2010, relativos, respectivamente, à exigência de plano de saneamento básico e à instituição de mecanismos de controle social, visto que tais exigências pressuporiam, segundo o entendimento adotado, a transferência interfederativa de recursos.

296. Observa-se que a própria manifestação consultiva reconhece uma nítida assimetria de tratamento: caso os mesmos órgãos e entidades federais que fazem aplicação direta atuem de forma indireta, mediante celebração de convênios ou contratos de repasse com outros entes, a observância de todas as referidas condicionantes legais passa a ser obrigatória para a liberação das verbas (evidência 11, p. 436).

297. Quanto à descentralização de créditos por TED, apurou-se entendimento análogo. Por se tratar de instrumento que formaliza movimentação de recursos exclusivamente entre órgãos e entidades da própria Administração Pública Federal, sem que ocorra transferência de recursos de um ente federativo a outro, concluiu-se pela não incidência das condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007 e do art. 7º do Decreto 11.599/2023 sobre essa modalidade de execução orçamentária, na medida em que essas restrições normativas pressuporiam, no entendimento adotado pelos órgãos consultados, o repasse interfederativo de verbas (evidência 11, p. 440).

298. Considera-se que a interpretação prevalente na Administração Federal, a qual deu ensejo à Resolução CISB 8/2025, não encontra amparo no dispositivo legal que pretende regulamentar.

*299. Observa-se que o legislador previu, no **caput** do art. 50, duas hipóteses distintas e autônomas de incidência da norma: (i) 'a alocação de recursos públicos federais'; e (ii) 'os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União'. O texto legal não restringe a aplicação das condicionantes aos casos de repasse a outro ente federativo.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

*300. Assim, ao excluir a execução direta e o TED do alcance do art. 50, cria-se, por via interpretativa, uma hipótese de não incidência que o legislador não estabeleceu. Ou seja, cria-se interpretação **contra legem**, que restringe o alcance de norma indutora sem qualquer permissivo legal expresso, tampouco previsão correlata no art. 7º do Decreto 11.599/2023, que apenas replica o **caput** da lei sem introduzir a distinção adotada pelo órgão consultivo – o que, de fato, não poderia ser feito. A mesma conclusão se aplica às condicionantes de plano de saneamento básico e de controle social previstas nos arts. 26 e 34 do Decreto 7.217/2010, cuja exigibilidade também foi indevidamente afastada nas ações de execução direta.*

*301. Quanto à **descentralização de créditos via TED**, a premissa de que não há transferência interfederativa de recursos, embora correta, não é apta, por si só, a afastar a incidência das condicionantes legais. O Decreto 10.426/2020, que disciplina o instrumento, estabelece diretrizes claras para a celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas da descentralização de créditos entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal.*

302. Embora a descentralização de crédito possua natureza orçamentária e dispense formalidades contratuais típicas de convênios, como a análise jurídica individualizada ou a publicação na imprensa oficial, tal simplificação não se projeta sobre as exigências materiais da política pública financiada. No caso concreto, entre essas exigências estão as condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007.

303. Ademais, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a descentralização não altera a natureza do crédito, que permanece vinculado ao programa de trabalho do órgão descentralizador, sendo vedada sua utilização em desacordo com a finalidade legal, sob pena de caracterização de irregularidade (Acórdão 1.954/2020-TCU-Plenário). Portanto, a dispensa de formalidades contratuais pelo TED não equivale à dispensa de exigências substantivas, sendo o controle sobre a execução física e financeira, no que se inclui o atendimento às exigências materiais da política pública financiada, condição indispensável para a validade da aplicação.

304. O TED é, portanto, uma modalidade de execução orçamentária que desloca a responsabilidade pela execução de um crédito entre órgãos e entidades federais, sem alterar a natureza pública federal do recurso, tampouco as exigências da política pública financiada. Quando um TED tem por objeto a execução de ações de saneamento básico, o recurso segue sendo, em toda a sua extensão, recurso público federal; e as exigências da política financiada continuam aplicáveis.

305. A interpretação adotada permitiria, em tese, que a Administração optasse pelo TED em vez do convênio ou do termo de compromisso e, com isso, afastasse a aplicação das mesmas exigências de regularidade, regulação e planejamento que a lei exige dos entes subnacionais.

306. Um efeito da interpretação positivada na Resolução CISB 8/2025 é o de que projetos idênticos, executados em um mesmo município, fiquem sujeitos a exigências distintas a depender exclusivamente da forma de aplicação dos recursos. Caso o investimento em determinada localidade seja veiculado por meio de termo de compromisso celebrado com o titular do serviço, a alocação estaria sujeita a todas as condicionantes do art. 50. Caso a mesma intervenção seja executada mediante TED, o titular, o prestador e o regulador estariam dispensados do atendimento às exigências legais. Em outras palavras, caso o ente subnacional não atenda às condicionantes, não existiria impeditivo legal, desde que a obra fosse executada via TED. Tal disparidade carece de justificativa técnica ou jurídica.

*307. O mesmo raciocínio aplica-se, com igual ou maior força, às **ações executadas diretamente por órgãos e entidades federais** com dotação orçamentária própria, hipótese em que sequer há descentralização de crédito, mas execução integral pelo próprio detentor original do recurso orçamentário.*

308. Nesses casos, os próprios órgãos ou entidades da União realizam a contratação das empresas para a prestação de serviços ou execução das obras. É o que ocorre, por exemplo, em contratações realizadas diretamente pela Codevasf em obras de saneamento básico.

309. Se a finalidade das condicionantes é assegurar que o recurso público federal financie operações regulares, planejadas e tecnicamente adequadas ao MLSB, não há razão jurídica para que esse escrutínio desapareça justamente quando é o próprio ente federal, por meio de suas entidades vinculadas, como a Codevasf ou a Funasa, quem executa a obra. Ao contrário, a ausência de condicionantes nessas hipóteses retira o incentivo para que o titular do serviço, o prestador e o órgão regulador se adequem ao Marco

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

Legal, na medida em que a obra federal ocorreria independentemente do cumprimento desses requisitos, esvaziando o próprio propósito do art. 50.

310. O efeito potencial disso não é desprezível, tendo em vista a materialidade dos recursos movimentados por órgãos e entidades federais que atuam na execução direta de ações de saneamento básico. Conforme a Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal de 2024, divulgada pelo TCU, a Codevasf, que executa obras de abastecimento de água, drenagem, pavimentação urbana e esgotamento sanitário por meio de sua própria estrutura, teve os recursos a ela alocados aumentados de R$ 739 milhões, no período de 2017 a 2020, para R$ 3,45 bilhões, no biênio 2022-2023[16].

311. O volume de recursos movimentados por essas entidades ilustra a materialidade e o risco de que operações não estruturadas de acordo com o Marco Legal, sem regularidade na prestação, regulação, plano de saneamento básico ou adequação aos índices mínimos de desempenho, por exemplo, venham a ser apoiadas com recursos federais, em contrariedade aos objetivos do MLSB, apenas por terem sido veiculadas por execução direta, em vez de convênio ou termo de compromisso com o titular do serviço. Essa situação tem o potencial de comprometer, em última análise, o alcance das metas de universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário fixadas para 2033.

312. A interpretação sistemática e teleológica do MLSB conduz à conclusão de inaplicabilidade das hipóteses de exceção materializadas.

313. O art. 5º do Decreto-Lei 4.657/1942 (a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) estabelece que, na aplicação da lei, deve-se atender 'aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum'. A finalidade do art. 50 da Lei 11.445/2007 é induzir titulares e prestadores a se adequarem ao MLSB por meio do poder de gasto da União, finalidade já abordada neste próprio acompanhamento. Uma interpretação que restrinja esse alcance a apenas parte das modalidades de aplicação de recursos federais, excluindo exatamente aquela parcela em que a própria União figura como executora, é incompatível com a racionalidade da política pública e cria o risco de opção por execução direta ou por TED, em detrimento do repasse a estados e municípios, como forma de eximir-se do crivo das condicionantes legais.

*314. Cabe esclarecer que esse risco de troca de uma modalidade por outra é uma consequência prática da diferença de tratamento criada pela resolução, e não a razão pela qual as condicionantes se aplicam. Elas se aplicam porque o **caput** do art. 50 alcança todos os recursos federais, sem distinguir a forma de aplicação. Por isso, mesmo nas hipóteses em que não existe alternativa entre repassar e executar diretamente, a exigência legal continua válida.*

315. Observa-se, ainda, que a interpretação analisada destoa do critério adotado para outras situações. Ao tratar da exceção prevista no § 6º do art. 7º do Decreto 11.599/2023, aplicável a áreas rurais, quilombolas e terras indígenas, é consignado que as regras excepcionais devem ser interpretadas de forma restritiva, não se admitindo a extensão de hipóteses de exceção para além dos casos expressamente previstos em lei.

316. O próprio legislador já considerou as particularidades das áreas rurais, das comunidades tradicionais e das terras indígenas. Para esses casos, o art. 50, § 10, da Lei 11.445/2007 e o art. 7º, § 6º, do Decreto 11.599/2023 dispensaram apenas uma exigência: a observância das normas de referência da ANA. É uma exceção pontual, que leva em conta o objeto e o local da ação, e não o instrumento usado para aplicar o dinheiro. As demais exigências continuam aplicáveis, como confirma o § 13 do art. 7º do mesmo decreto, que prevê a integração das instâncias locais de governança à prestação regionalizada.

317. Situação distinta ocorre quando determinada condicionante não é passível de aplicação, a exemplo da inexistência de serviço público a ser regulado, caso das soluções individuais e daquelas operadas pelos próprios usuários em associações comunitárias (art. 5º da Lei 11.445/2007 e art. 4º do Decreto 11.599/2023). Nesses casos, a metodologia de avaliação deve registrar e justificar a inviabilidade fática de incidência da condicionante, não havendo respaldo para exclusão de determinadas modalidades orçamentárias, de maneira ampla, do alcance do art. 50.

[16] *Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco. Acesso em 20/8/2026.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

318. Observe-se que a SNSA registrou, em sede de comentários à proposta de deliberação contida no relatório preliminar que lhe foi encaminhado (os quais são analisados no Apêndice F), que a eventual incidência do art. 50 às ações diretas da União e aos TEDs poderia inviabilizar investimentos voltados à população com menor acesso aos serviços. Em alinhamento com essa preocupação, cabe deixar claro que a proposta, voltada a uniformizar as regras para todas as modalidades orçamentárias, não afasta as dispensas já previstas em lei e em regulamento, estabelecidas em razão do objeto ou do local da ação.

*319. Desta feita, cabe determinar ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, na qualidade de presidente do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a garantir que a verificação do cumprimento das condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007 também ocorra nas ações de saneamento básico executadas diretamente por órgãos e entidades da União com recursos orçamentários próprios e naquelas realizadas mediante descentralização de créditos por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), em observância ao **caput** do art. 50 da Lei 11.445/2007, ressalvadas as dispensas previstas em lei e em regulamento, que se aplicam em razão do objeto ou do local da ação.*

320. O encaminhamento proposto busca mitigar o risco de aplicação de recursos federais em serviços de saneamento básico não aderentes ao Marco Legal. Pretende-se, ainda, uniformizar o tratamento conferido às diferentes modalidades de aplicação de recursos federais e fortalecer o efeito indutor do art. 50 da Lei 11.445/2007 sobre a adequação de titulares e prestadores aos parâmetros legais, mantidas as dispensas legais estabelecidas em razão do objeto ou do local da ação.

IV.4. Interrupção na coleta de dados sobre a regionalização no Sinisa 2025

321. Como um dos pilares do Marco Legal do Saneamento Básico, a regionalização busca agrupar municípios em unidades regionais, blocos de referência ou outras estruturas de governança interfederativa, de modo a viabilizar subsídios cruzados entre localidades superavitárias e deficitárias, gerar ganhos de escala na prestação dos serviços, assegurar a viabilidade técnico-econômica e aumentar a atratividade da operação para investimentos, contribuindo para o alcance das metas de universalização até 2033. Trata-se de um dos eixos do marco regulatório, cuja centralidade foi recentemente reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 7.705/SE, no sentido de que a instituição de estruturas regionais de saneamento básico, ainda que com adesão compulsória de municípios, não viola a autonomia municipal.

*322. O acompanhamento do avanço da regionalização no país ganhou relevância adicional com a edição do Decreto 12.805/2025, que alterou o Decreto 11.599/2023 e prorrogou até 31 de dezembro de 2027 a dispensa de aplicação dos incisos VII, VIII e IX do **caput** do art. 50 da Lei 11.445/2007, relativos, respectivamente, à estruturação da prestação regionalizada, à adesão à estrutura de governança e à constituição da entidade de governança federativa, como condicionantes de acesso a recursos federais – tema tratado em outro achado da presente fiscalização.*

323. A relevância dessa nova prorrogação decorre do fato de que não se trata de evento isolado, mas do mais recente de uma sucessão de adiamentos do mesmo prazo, que se estende desde a sanção da Lei 14.026/2020, o que demonstra a dificuldade de avanços na implementação desse dispositivo do MLSB.

324. Originalmente, o Decreto 10.588/2020 estabeleceu 31/3/2022 como data limite para o cumprimento dos citados incisos VII, VIII e IX pelos interessados em obter recursos federais. Esgotado esse prazo sem que parte relevante dos estados tivesse concluído o processo formal de regionalização, o Decreto 11.030/2022 promoveu a primeira prorrogação expressa, dilatando-o por mais um ano, até 31/3/2023, para os entes enquadrados em hipóteses específicas (ausência de lei estadual de regionalização, projeto de lei ainda em tramitação, entre outras).

325. Em 2023, com a reformulação da regulamentação do art. 50, consolidada, após sucessivas revogações, no Decreto 11.599/2023, o prazo de dispensa das condicionantes dos incisos VII, VIII e IX foi novamente estendido, dessa vez até 31/12/2025. Por fim, o Decreto 12.805/2025, ora vigente, promoveu nova prorrogação desse mesmo prazo, elevando-o para 31/12/2027.

326. Como uma maneira de viabilizar o monitoramento das informações de saneamento básico do Brasil, o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa)[17], instituído pelo art. 53 da Lei

[17] *Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

11.445/2007, foi efetivamente implantado em 2024, substituindo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). O Sinisa organiza a coleta anual de dados em cinco módulos: Gestão Municipal, Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Resíduos Sólidos e Águas Pluviais. No módulo de Gestão Municipal, regido, no ciclo mais recente, pela Portaria MCID 1.069/2025, se concentram as informações sobre o cadastro de prestadores e reguladores, os instrumentos de planejamento municipal e, especificamente, a prestação regionalizada dos serviços.

327. Devido à baixa qualidade das informações obtidas na coleta experimental realizada em 2024 (com dados de 2023), primeiro ciclo de operação do sistema, o Ministério das Cidades optou por interromper a coleta de dados relativa à prestação regionalizada no ciclo do Sinisa 2025 (ano de referência 2024) (evidência 33). Como consequência, os resultados do Sinisa 2025 (módulo Gestão Municipal), divulgados pelo MCidades, não trazem informações sobre a implementação da regionalização, em prejuízo da atividade de avaliação da política pública prevista no art. 53, ***caput*** *e § 5º, da Lei 11.445/2007.*

328. A ausência dessas informações não foi compensada por outras fontes atualizadas: o Painel de Regionalização, mantido pela SNSA para consolidar mapas e indicadores sobre o avanço dos arranjos regionais, não está integrado à coleta anual do Sinisa e depende de atualizações pontuais e não sistemáticas por parte do Ministério, o que reforça a relevância do sistema como instrumento primário e regular de monitoramento previsto em lei para essa finalidade.

329. Segundo resposta do próprio Ministério das Cidades ao Ofício de Requisição 2/2025, a interrupção decorreu da baixa qualidade das informações obtidas na coleta de 2024 e de falha na identificação dos respondentes adequados: o módulo de Gestão Municipal, no qual constam os dados de regionalização, ainda não é respondido diretamente pelo titular do serviço, o ente federativo detentor da informação sobre a adesão (ou não) de seu município a uma estrutura regional, mas por outros perfis de usuário, o que compromete a completude e a confiabilidade dos dados coletados (evidência 33).

330. Nesse contexto, observe-se que o Sinisa foi concebido pelo art. 53 da Lei 11.445/2007 justamente para permitir e facilitar o monitoramento e a avaliação da política pública, o que inclui, necessariamente, o acompanhamento do avanço da estruturação das prestações regionalizadas em todo o território nacional.

331. A indisponibilidade de dados atualizados sobre o avanço da regionalização no Sinisa 2025 (ano de referência dos dados 2024) compromete essa finalidade. Sem informações sistemáticas e comparáveis ano a ano, tanto o Ministério das Cidades quanto outras entidades interessadas, incluindo órgãos de controle, entes subnacionais e pesquisadores, ficam com sua capacidade de acompanhamento da implementação da regionalização prejudicada, configurando uma limitação ao alcance do que prevê o art. 53, § 5º, da lei do saneamento, que impõe ao Ministério o dever de fornecer os dados necessários à avaliação das políticas públicas do setor.

332. São duas as possíveis causas identificadas para a situação encontrada: de um lado, a baixa qualidade das informações obtidas na coleta experimental de 2024, primeiro ciclo de operação do Sinisa; de outro, uma falha de desenho metodológico já conhecida pelo próprio Ministério (evidência 33), a de que o módulo de Gestão Municipal, no qual se insere o formulário de prestação regionalizada, ainda não é respondido diretamente pelo titular do serviço, autoridade que efetivamente detém a informação sobre a adesão do município a uma estrutura regional. Ao delegar o preenchimento a outros perfis de usuário, sem a validação direta do titular, o desenho da coleta favorece respostas incompletas, desatualizadas ou imprecisas sobre um tema cuja exatidão depende justamente de decisão política e jurídica do ente titular do serviço.

333. Chama a atenção que a resposta do ministério à fragilidade identificada em 2024 tenha sido a interrupção integral da coleta dessas informações, em vez de seu aprimoramento incremental, por exemplo, por meio de validação cruzada com o Painel de Regionalização, de exigência de resposta direta pelo titular do serviço ou de checagem com as leis estaduais de regionalização já editadas pela quase totalidade dos estados. A opção pela descontinuidade, embora compreensível como reação de curto prazo a dados de baixa confiabilidade, tem como efeito adicional a criação de uma lacuna informacional em um dos ciclos de coleta, com potencial de dificultar a identificação de entraves ao avanço da prestação regionalizada e de

Acesso em 20/8/2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

medidas mitigadoras a serem adotadas para os anos seguintes, num momento em que essa identificação seria particularmente valiosa.

334. A lacuna informacional ora identificada ocorre em momento sensível. Como visto, o Decreto 12.805/2025 prorrogou até 31 de dezembro de 2027 a dispensa de aplicação das condicionantes de regionalização para acesso a recursos federais, o que configura um período de transição durante o qual o acompanhamento do avanço dos processos de regionalização seria útil, por exemplo, para o Ministério das Cidades avaliar a necessidade de medidas de apoio direcionadas aos entes mais atrasados.

335. A ausência de dados confiáveis sobre um dos pilares do MLSB reduz a capacidade do próprio ministério, bem como dos órgãos de controle e da sociedade em geral, de avaliar se a política de saneamento, no que se refere ao princípio da regionalização, está de fato sendo implementada, o que reforça a importância de que a coleta seja restabelecida com a qualidade metodológica necessária.

*336. Desta feita, cabe recomendar ao Ministério das Cidades que estabeleça metodologia de coleta e tratamento de dados sobre regionalização no Sinisa, de modo a possibilitar sua utilização como instrumento de avaliação do avanço da regionalização dos serviços de saneamento básico no país, conforme preconizam o art. 53, **caput**, inciso III, e § 5º, da Lei 11.445/2007.*

337. Espera-se, com isso, que haja o restabelecimento do acompanhamento sistemático da implementação da regionalização, o que tem potencial para subsidiar diagnósticos e definir medidas mitigadoras no caso de falta de operação efetiva das estruturas regionalizadas já instituídas; ampliar a capacidade de avaliação das políticas públicas de saneamento básico por parte da sociedade civil e dos órgãos de controle; e, de forma geral, consolidar o Sinisa como sistema nacional de referência para o setor.

V. CONCLUSÃO

*338. Na **primeira rodada** deste acompanhamento, apreciada pelo Acórdão 2.392/2022-TCU-Plenário, foram avaliadas as medidas iniciais adotadas pela União após a edição da Lei 14.026/2020. As análises se concentraram na estruturação da ANA para elaboração das normas de referência e nas atividades de indução e coordenação da política federal.*

339. Como resultado, foram apontadas dificuldades no cumprimento da agenda regulatória da ANA, além da inoperância do CISB frente às suas atribuições de articulação e acompanhamento das ações necessárias à implementação do Marco Legal.

*340. A **segunda rodada**, apreciada pelo Acórdão 1.940/2024-TCU-Plenário, examinou a evolução das medidas avaliadas anteriormente e os efeitos das alterações promovidas nos decretos que regulamentavam o acesso a recursos federais, especialmente quanto à postergação da exigibilidade de cumprimento de parte das condicionantes previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007.*

341. Embora tenham sido constatados avanços nas atividades da ANA e do CISB, a fiscalização apontou que as citadas postergações e a ausência de uma metodologia para avaliação do atendimento aos condicionantes enfraqueciam o mecanismo de indução estabelecido na lei. Em razão dos apontamentos, o Tribunal determinou ao Ministério das Cidades, presidente do CISB, o estabelecimento da metodologia para avaliação do cumprimento das condicionantes do art. 50.

*342. Essa **terceira rodada** do acompanhamento foi estruturada de modo a contemplar análises sobre: (i) os procedimentos estabelecidos pelo CISB em resposta à mencionada determinação do Tribunal; (ii) os procedimentos adotados pela ANA no processo de comprovação de aderência das ERIs às Normas de Referência da regulação; e (iii) o grau de implementação de instrumentos estruturantes do Marco Legal pelos municípios, o que é feito por meio do Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento – IMIS, desenvolvido para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.*

Quanto à verificação de aderência às Normas de Referência da regulação (tópico III)

343. Foram analisados, nesta rodada, os procedimentos de comprovação de aderência às NRs 3, 5, 6, 7 e 8. Conforme abordado no tópico III deste relatório, conclui-se que os requisitos estabelecidos para demonstração da aderência pelas ERIs são, de modo geral, compatíveis com o conteúdo das respectivas normas e adequados para alcançar suas principais diretrizes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

344. Quanto ao processo de verificação, contudo, observam-se diferenças entre as formas de atuação das áreas técnicas da Agência. Em alguns casos, houve exame do conteúdo dos atos normativos, contratos e demais documentos apresentados pelas ERIs; em outros, a comprovação se apoiou, em maior medida, nas declarações prestadas pelas próprias ERIs. Essa diferença, embora represente risco de que eventuais incompatibilidades nas normas das ERIs deixem de ser constatadas, não ensejou repercussões sobre os resultados do ciclo de comprovação de 2025.

345. Por esse motivo, e considerando o caráter progressivo da implementação das normas de referência, cujas obrigações passam a integrar os ciclos de comprovação de forma gradual, não se propõe, neste momento, medidas corretivas à ANA. A suficiência dos requisitos e dos procedimentos adotados pela Agência deverá, contudo, continuar sendo acompanhada à medida que novas obrigações se tornem exigíveis.

Quanto ao nível de implementação de instrumentos estruturantes do MLSB (subtópicos IV.1 e IV.4)

346. Outra questão central desta rodada consistiu em avaliar em que medida os instrumentos estabelecidos no Marco Legal estão sendo efetivamente implementados nos municípios. Para essa finalidade, o IMIS estabeleceu avaliações específicas sobre quatro dimensões: Regularidade da Prestação, Regionalização, Regulação e Investimentos. Os resultados evidenciaram fragilidades em todas elas, conforme abordado no subtópico IV.1 deste relatório.

347. Quanto à regularidade da prestação, identificaram-se deficiências em etapas essenciais para estruturação da prestação dos serviços. Cerca de 38% dos municípios não apresentam informações sobre a existência de plano de saneamento que atenda aos elementos previstos na Lei 11.445/2007, e aproximadamente 71% ainda carecem de pelo menos um dos mecanismos de controle social considerados na avaliação. A própria ocorrência da prestação dos serviços não pôde ser identificada, a partir dos dados do Sinisa, em grande número de municípios, sobretudo quanto ao esgotamento sanitário, com 1.441 casos.

348. Fragilidades relevantes também foram observadas quanto às condições econômico-financeiras das prestações. Entre os municípios que declararam prestar diretamente os serviços, parcela expressiva (39,6% para o abastecimento de água e 53,2% para o esgotamento sanitário) não apresenta estudo de viabilidade econômico-financeira nem suficiência de caixa, elementos essenciais para suportar a expansão dos serviços. Nas prestações delegadas, foi identificado que parte relevante dos municípios (49% para os serviços de abastecimento de água e 66% para o esgotamento sanitário) apresenta problemas ligados à capacidade de investimento dos prestadores ou à adequação dos instrumentos utilizados para formalizar a prestação, com indícios de prorrogação de centenas de contratos de programa (968 para serviços de abastecimento de água e 437 para esgotamento sanitário).

349. Na regionalização, o desafio atual não reside na criação formal dos agrupamentos, já que apenas 39 municípios brasileiros não estão contemplados por alguma estrutura legal ou contratual de prestação regionalizada. Entretanto, parcela relevante (27,4% para serviços de abastecimento de água e 32,1% para esgotamento sanitário) permanece nessa etapa inicial, sem formalização de adesão à estrutura constituída (quando não compulsória) e sem que a entidade de governança dessa estrutura tenha sido implementada. Independentemente das citadas etapas instrumentais, não se identifica prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água em cerca de 84% dos municípios, e, quanto ao esgotamento sanitário, em 90% dos municípios.

350. Ressalva-se que esse último resultado deve ser ponderado pela existência de contratos anteriores à Lei 14.026/2020 ainda vigentes, cuja extinção ocorre de forma gradual. Contudo, considera-se que o término ou a proximidade do encerramento desses instrumentos representou, em muitos municípios, uma oportunidade não aproveitada de reorganização da prestação, haja vista os mencionados indícios de prorrogação de muitos (ou mesmo de formalização de novos) contratos de programa, revelando uma opção pela continuidade do modelo anteriormente existente.

351. Quanto à regulação, persistem mais de mil municípios sem entidade reguladora formalmente designada para ambos os serviços (sendo 1.022 para abastecimento de água e 1.084 para esgotamento sanitário). Outros 396, para o abastecimento de água, e 630, para o esgotamento sanitário, estão vinculados a entidades que não comprovaram aderência às normas de referência da ANA, situação que pode se agravar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

à medida que sejam incorporadas, no processo de verificação de aderência, avaliações relacionadas à governança e à capacidade institucional das ERIs. O resultado do IMIS demonstra que a maturidade regulatória também é desigual no território nacional.

352. Já na dimensão Investimentos, os resultados evidenciam que o ritmo de aplicação de recursos é bastante incipiente em parcela relevante do país. Identificou-se que 43,8% dos municípios, quanto ao abastecimento de água, e 75,7%, quanto ao esgotamento sanitário, realizaram investimentos que não atingiram a metade do valor estimado como necessário para alcançar a universalização. Em âmbito estadual, 22 unidades da federação permaneceram abaixo do valor estimado como necessário no abastecimento de água e 23, no esgotamento sanitário. Avaliando o país como um todo, os investimentos médios anuais corresponderam a aproximadamente 72% da necessidade estimada para água e 58% para esgoto.

353. Importa ressalvar, também aqui, que os resultados da dimensão Investimentos não incorporam os aportes previstos (em alguns casos, já contratualizados), restringindo-se a indicar o nível de aplicação dos recursos no passado recente.

354. Frente aos resultados do IMIS e considerando as diretrizes do TCU para fiscalizações com foco no cidadão, entende-se que o indicador pode subsidiar uma atuação federal direcionada às localidades que apresentam maiores fragilidades institucionais. Nesse sentido, propõe-se recomendar ao Ministério das Cidades que utilize essas informações para definir situações prioritárias e estabelecer estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à sua superação.

355. Em outra frente, verificou-se que municípios com baixo nível de maturidade institucional ou reduzido histórico de investimentos possuem obras de saneamento apoiadas pela União (por vezes, mediante instrumentos firmados há mais de uma década) que estão paralisadas ou com dificuldades de evolução. Nesse contexto, foram selecionadas dez obras nessas localidades para as quais se propõe que o Ministério das Cidades promova interlocução com os responsáveis, de modo a avaliar a viabilidade de celebração de Compromisso Cidadão, com interveniência deste Tribunal, buscando a solução dos entraves. Pretende-se, com isso, contribuir para que os recursos já aplicados pela União se convertam em infraestruturas concluídas e em serviços efetivamente prestados à população.

356. No que se refere especificamente à Regionalização, a análise evidenciou uma limitação adicional para o acompanhamento desse instrumento, que foi objeto de relato no subtópico IV.4.

357. O Sinisa 2025 deixou de coletar informações específicas sobre sua implementação e, com isso, não disponibiliza dados atualizados e sistematizados sobre aspectos como adesão dos municípios, estruturação da governança interfederativa e efetiva prestação regionalizada. A ausência dessas informações dificulta distinguir estruturas apenas formalmente instituídas daquelas efetivamente implementadas, identificar os entraves existentes e avaliar os ganhos produzidos pelos arranjos regionais.

358. Propõe-se, assim, recomendar ao Ministério das Cidades que estabeleça metodologia para restabelecer a coleta dessas informações no Sinisa, definindo os dados necessários, os responsáveis por seu fornecimento e os procedimentos de validação. Espera-se que a medida permita retomar o acompanhamento sistemático da regionalização e produza informações úteis para a avaliação da política, para os gestores e para a sociedade.

359. Ademais, a partir do indicador que atribuiu notas a todos os municípios brasileiros, será disponibilizado o Radar do Saneamento: painel de acesso público que contempla o IMIS e reúne as pontuações desagregadas por serviço e por dimensão, além do ranking de desempenho por municípios, estados e regiões, entre outras informações correlatas ao saneamento básico.

Quanto às condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007 (subtópicos IV.2 e IV.3)

360. As situações identificadas pelo IMIS, especialmente aquelas relacionadas à regularidade das prestações e dos instrumentos contratuais, ressaltam também a importância das condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007. Ao vincular o acesso a recursos federais ao atendimento de requisitos previstos no Marco Legal, esse dispositivo constitui um dos principais mecanismos à disposição da União para induzir titulares e prestadores à adequação dos serviços.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

361. Verifica-se, entretanto, que esse mecanismo vem sendo enfraquecido, situação apresentada no subtópico IV.2 deste relatório. De um lado, sucessivos decretos postergaram a exigibilidade de parte das condicionantes relacionadas à regionalização, reduzindo o incentivo para que estados e municípios adotem as providências necessárias à efetiva organização regional dos serviços. De outro, os procedimentos estabelecidos para avaliação de algumas condicionantes concentram-se na conferência formal de declarações e documentos apresentados pelos próprios interessados, sem assegurar avaliação sobre o atendimento material das exigências legais.

362. Essa limitação se mostra particularmente relevante na avaliação da regularidade da operação, prevista no inciso VI do art. 50. A Lei 11.445/2007 define como regular a operação que observa integralmente as disposições constitucionais, legais e contratuais relativas à titularidade, contratação, prestação e regulação dos serviços. Apesar dessa abrangência, a metodologia utilizada, definida no anexo da Resolução CISB 8/2025, não assegura que a verificação alcance, de forma suficiente, aspectos como a adequação dos instrumentos de prestação e o cumprimento das metas contratuais, como a de universalização.

363. A materialidade desse risco é reforçada pelos indícios de que parcela expressiva dos contratos mantidos com companhias estaduais apresenta situações incompatíveis com as exigências do Marco Legal, seja pela ausência de comprovação da capacidade econômico-financeira, pela vigência expirada ou pela assinatura ou prorrogação do instrumento após a Lei 14.026/2020 sem prévia licitação. O Ministério das Cidades não dispõe de procedimento destinado a qualificar essas situações como regulares ou irregulares para fins de avaliação da condicionante.

364. Diante desse contexto, propõe-se determinar ao Ministério das Cidades o aperfeiçoamento da regulamentação e da metodologia de avaliação da condicionante prevista no inciso VI do art. 50, sobre dois aspectos.

365. No primeiro, pretende-se garantir que a avaliação da regularidade da operação contemple o acompanhamento das obrigações legais e contratuais, com base em informações produzidas ou validadas pelas ERIs. No segundo, busca-se assegurar que a comprovação da capacidade econômico-financeira considere os resultados oficiais disponibilizados pela ANA sobre as avaliações realizadas pelas entidades reguladoras, não se admitindo autodeclaração para essa finalidade.

366. Ressalte-se que a determinação proposta não institui novas condições para acesso aos recursos; ela apenas confere mais efetividade à verificação daquelas estabelecidas pela legislação.

367. Situação semelhante foi identificada na condicionante prevista no inciso II do art. 50, relativa à operação adequada e à manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos federais. A metodologia de verificação da condicionante admite que sua comprovação seja realizada mediante declaração sem nenhum grau de detalhamento. Dessa forma, não é possível identificar com clareza quais obras sob responsabilidade do titular foram efetivamente avaliadas.

368. Diante dessa constatação, recomenda-se que a metodologia seja aperfeiçoada para que essa comprovação seja fundamentada em manifestação da entidade reguladora competente e contenha a identificação dos empreendimentos considerados e dos respectivos instrumentos de repasse ou financiamento. A medida busca conferir maior objetividade à avaliação e reduzir o risco de que a liberação de novos recursos ocorra sem conhecimento suficiente sobre a situação dos investimentos anteriormente apoiados pela União.

369. Em outra frente de análise, relatada no tópico IV.3, aponta-se como indevida a inaplicabilidade das condicionantes do art. 50 às ações de saneamento executadas diretamente por órgãos e entidades da União e mediante Termos de Execução Descentralizada, conforme dispõe a Resolução CISB 8/2025.

*370. A interpretação que deu origem a essas exceções pressupõe que o dispositivo legal alcançaria apenas transferências interfederativas, embora seu **caput** condicione, de forma geral, a alocação de recursos públicos federais. Como consequência do método estabelecido, projetos semelhantes, inclusive em uma mesma localidade, podem ser submetidos a requisitos distintos em razão da forma de aplicação do recurso.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

371. Com base nessa constatação, propõe-se determinar ao Ministério das Cidades que assegure a aplicação das condicionantes também a essas modalidades, ressalvadas as hipóteses de dispensa previstas em lei ou em regulamento aplicáveis em razão do objeto ou da localidade da ação, de modo a conferir tratamento uniforme à utilização dos recursos federais.

372. Vale esclarecer que, no que se refere às propostas de determinação e recomendação relativas às regras de aferição das condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007, o endereçamento ao MCidades decorre da atribuição de Presidente do CISB exercida pelo ministro dessa pasta (dada no art. 4º, inciso I, do Decreto 10.430/2020), bem como da função de secretariado executivo exercida pela SNSA/MCidades (art. 5º da mesma norma), sendo que ao CISB compete estabelecer os procedimentos relativos à aplicação dos recursos federais (arts. 2º, inciso V; e 3º, inciso V, do citado decreto).

Considerações finais

373. Em conjunto, os resultados desta rodada demonstram que, embora tenham ocorrido avanços na implementação do Marco Legal, permanecem fragilidades institucionais capazes de dificultar o alcance das metas de universalização.

374. Os encaminhamentos propostos concentram-se em direcionar o apoio técnico e financeiro às localidades mais críticas, conferir efetividade às condicionantes de acesso a recursos federais, contribuir para a conclusão de investimentos já contratados e aprimorar as informações necessárias ao acompanhamento da política.

375. Nas próximas rodadas, o acompanhamento deverá verificar os efeitos das medidas propostas nesta fiscalização. Quanto às condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007, examinar se os aperfeiçoamentos da metodologia passaram a assegurar uma avaliação substantiva da regularidade da operação e se essas exigências vêm sendo efetivamente aplicadas aos processos de alocação de recursos federais, inclusive nas ações executadas diretamente pela União e mediante TED.

376. Também pretende-se realizar novas aferições do IMIS, com o objetivo de acompanhar a evolução das condições institucionais dos municípios frente às metas de universalização.

377. No âmbito da ANA, os próximos ciclos de comprovação de aderência às normas de referência serão examinados à medida que novas obrigações se tornem exigíveis, especificamente quanto à suficiência dos requisitos e à consistência dos procedimentos de verificação adotados pela Agência.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

378. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, na qualidade de presidente do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, adote, no prazo de 180 dias, providências para adequar a regulamentação da metodologia de avaliação da condicionante prevista no art. 50, inciso VI, da Lei 11.445/2007, de modo que, para adequado enquadramento da operação nos termos do inciso XIII do art. 3º da citada lei, a avaliação da regularidade da operação a ser financiada:

a.1) contemple a verificação da comprovação da capacidade econômico-financeira prevista no art. 10-B da referida lei, aplicável aos contratos não precedidos de licitação ou que foram aditivados para inclusão de metas de universalização, a partir dos resultados oficiais das avaliações efetuadas pelas entidades reguladoras e disponibilizadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, com registro do prestador e dos contratos ou Municípios abrangidos, não se devendo admitir como suficiente, para essa finalidade, declaração do titular, da entidade de governança da estrutura de prestação regionalizada ou da entidade reguladora que não esteja acompanhada da correspondente decisão oficial (conforme análise consignada no subitem 0);

a.2) considere os requisitos legais relativos à regularidade da operação, inclusive quanto ao cumprimento das metas de universalização já exigíveis, nos termos do conjunto de requisitos previstos no art. 11-B da citada lei, o que deve ser feito a partir de informações produzidas ou validadas pela entidade reguladora, não se admitindo como suficiente para fins de comprovação a mera declaração do titular ou da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

entidade de governança da estrutura de prestação regionalizada (conforme análise consignada no subitem 0);

*b) determinar ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, na qualidade de presidente do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a garantir que a verificação do cumprimento das condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007 também ocorra nas ações de saneamento básico executadas diretamente por órgãos e entidades da União com recursos orçamentários próprios e naquelas realizadas mediante descentralização de créditos por Termo de Execução Descentralizada (TED), em observância ao **caput** do art. 50 da Lei 11.445/2007, ressalvadas as hipóteses de dispensa previstas em lei ou em regulamento aplicáveis em razão do objeto ou da localidade da ação (conforme análise consignada no subitem 0);*

c) recomendar ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

c.1) na qualidade de presidente do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, adote providências para aperfeiçoar a metodologia de avaliação da condicionante prevista no art. 50, inciso II, da Lei 11.445/2007, de modo que a comprovação da operação adequada e da manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos federais seja fundamentada em manifestação da entidade reguladora competente e contenha, ao menos, a identificação dos empreendimentos considerados, com indicação do respectivo instrumento de repasse ou financiamento (conforme análise consignada no subitem 0);

*c.2) no exercício da atividade estipulada no art. 53, § 3º, da Lei 11.445/2007, estabeleça metodologia de coleta e tratamento de dados sobre a regionalização no Sinisa, contemplando a definição das informações necessárias e dos responsáveis por seu fornecimento, bem como os procedimentos de orientação aos respondentes e de validação das informações prestadas, de modo a possibilitar sua utilização como instrumento de avaliação do avanço da regionalização dos serviços de saneamento básico no país, conforme preconiza o art. 53, **caput**, incisos I e III, e §§ 5º e 6º, da Lei 11.445/2007 (conforme análise consignada no subitem 0);*

c.3) no exercício da atividade estipulada no art. 10 do Decreto 11.599/2023, que regulamenta o art. 13 da Lei 14.026/2020, referente ao apoio técnico e financeiro aos municípios para a adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da Lei 14.026/2020, estabeleça estratégias para definir e atuar sobre as situações mais críticas identificadas na implementação do Marco Legal, a exemplo daquelas apontadas pelo IMIS (conforme análise consignada no subitem 0);

c.4) inicie diálogo com os signatários dos Termos de Compromisso indicados no Apêndice D deste relatório, que lastreiam a execução de ações de saneamento em localidades qualificadas com baixo nível de maturidade institucional e apresentam dificuldade de evolução, a exemplo daquelas que possuem obras paralisadas ou com etapas pendentes de início há mais de 10 anos, com o objetivo de identificar e buscar soluções para os entraves que têm impedido a conclusão da obra (conforme análise consignada no subitem 0);

*d) autorizar a AudUrbana a constituir processo apartado para monitoramento específico da recomendação contida no subitem c.4 acima, direcionada ao Ministério das Cidades, para o estabelecimento de **Compromisso Cidadão**, com o apoio da Secretaria de Relações Institucionais, visando à retomada de obras paralisadas de saneamento (conforme análise consignada no subitem 0);*

e) autorizar a AudUrbana a disponibilizar publicamente o Radar do Saneamento, para divulgação dos resultados do IMIS produzidos no âmbito desta rodada do acompanhamento, com o objetivo de dar transparência às informações sobre o nível de implementação do Marco Legal do Saneamento Básico pelos municípios brasileiros (conforme análise consignada no subitem 0); e

f) restituir os autos à AudUrbana, para continuidade do presente acompanhamento."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228270.

VOTO

Trago ao exame do Colegiado a 3ª etapa do Acompanhamento sobre a Política Nacional de Saneamento Básico, com foco na implementação do Marco Legal do Saneamento Básico (MLSB), aqui entendido como o conjunto de normas que definem e orientam essa política pública, notadamente em decorrência das alterações trazidas pela Lei 14.026/2020.

2. O saneamento básico representa um conjunto de atividades essenciais para a saúde pública, a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico. Conforme a Lei 11.445/2007, o setor compreende o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário, mas também a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem e o manejo das águas pluviais.

3. Embora o Brasil venha ampliando sua infraestrutura e aperfeiçoando a organização dos serviços, persistem déficits expressivos e desigualdades regionais. Para a desejada universalização desses serviços, ainda são necessários relevantes investimentos, além do fortalecimento da gestão e da adoção de soluções adequadas às diferentes realidades do país.

4. A organização institucional do setor é descentralizada. Nos termos do art. 8º da Lei 11.445/2007, a titularidade pertence aos municípios e ao Distrito Federal, que podem compartilhar sua prestação de forma regionalizada com estados e outros municípios, por meio de estruturas municipais, companhias estaduais ou empresas privadas. Essa lei estabeleceu, como regra, metas contratuais de atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgoto até 31/12/2033.

5. Cabe à União estabelecer diretrizes nacionais e apoiar o planejamento e o financiamento. A Lei 14.026/2020 atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a edição de normas de referência para a regulação, permanecendo com as entidades reguladoras infranacionais (ERIs) o acompanhamento dos serviços.

6. O marco legal impulsionou concessões, desestatizações e parcerias público-privadas, com previsões de relevantes investimentos. Há ainda novos projetos em estruturação, muitos deles apoiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). As debêntures incentivadas também ganharam relevância como fonte de financiamento, com intensificação das emissões a partir de 2022, ampliando o acesso do setor a recursos do mercado de capitais.

7. No campo regulatório, a ANA avançou na edição de normas de referência sobre tarifas, metas de universalização, indicadores de desempenho, condições de prestação dos serviços, redução de perdas e contabilidade regulatória. Essas normas abrangem também o manejo de resíduos sólidos, a drenagem urbana e a governança das entidades reguladoras infranacionais.

8. A regionalização da prestação dos serviços também avançou, embora com arranjos heterogêneos. Alguns estados organizaram os blocos pela proximidade geográfica dos municípios; outros adotaram como referência as áreas de atuação das companhias estaduais; e alguns instituíram uma única unidade regional abrangendo todo o território estadual. Persistem, contudo, municípios não incluídos nesses arranjos.

9. Os dados mostram que ainda há uma longa distância a ser percorrida. Segundo os Relatórios dos Serviços de Abastecimento de Água[1] e de Esgotamento Sanitário[2] do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa) referentes a 2024, o atendimento por redes de água alcançava 84,1% da população. Para a coleta e tratamento de esgoto, calculou-se o atendimento

[1] Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/008_RELATORIO_SINISA_ABASTECIMENTO_AGUA_2025_defeso.pdf.
[2] Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/resultados-sinisa/009_RELATORIO_SINISA_ESGOTAMENTO_SANITARIO_2025_defeso.pdf.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

nacional de 62,3%. Permaneciam, assim, déficits de 15,9% no acesso às redes de água e de 37,7% na coleta e tratamento de esgoto.

10. As médias nacionais escondem elevadas desigualdades. Enquanto o abastecimento de água alcança 92,1% da população no Sudeste, na região Norte esse número cai para somente 62,8%. Outro dado impactante diz respeito às perdas na rede de distribuição de água, que chegam a 39,5%, decorrentes de vazamentos e ligações irregulares.

11. Nos últimos anos, houve progressos, ainda que insuficientes. Segundo o *Ranking* do Saneamento de 2026[3], a coleta de esgoto passou de 55,2% em 2023 para 56,7% em 2024, enquanto o tratamento aumentou de 49,4% para 51,8%. No campo institucional, o conjunto de normativos publicado pela ANA representa avanços em temas como condições de prestação dos serviços, reajustes tarifários, tarifa social e redução de perdas.

12. Quanto ao financiamento do setor, segundo dados da Associação Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços de Água e Esgoto (Abcon)[4], os investimentos em água e esgoto atingiram R$ 29,1 bilhões em 2024. Desse total, R$ 9,4 bilhões corresponderam ao investimento privado. Ocorreram também 70 leilões entre 2020 e junho de 2026, com R$ 227,5 bilhões em investimentos contratados. Segundo o Ministério das Cidades, as seleções de empreendimentos do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o setor somaram R$ 61 bilhões.

13. Não obstante a expressividade dos valores, o Instituto Trata Brasil calcula haver uma necessidade adicional de R$ 430 bilhões até 2033, para alcançar as metas de universalização. O resultado corresponde a cerca de R$ 48 bilhões anuais, aproximadamente 65% acima dos R$ 29,1 bilhões registrados em 2024.

14. Com o objetivo de ampliar o acesso aos serviços e superar os déficits de atendimento, foi sancionada a citada Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Ao atualizar a Lei 11.445/2007, a norma introduziu alterações significativas no planejamento, na prestação, na regulação e na fiscalização dos serviços.

15. A referida lei promoveu alterações relevantes na organização do saneamento básico, com a fixação das metas de universalização dos serviços até 2033. Ademais, atribuiu à ANA a competência para editar normas de referência para a regulação dos serviços; incluiu exigência de licitação para a prestação por entidade que não integre a administração pública; e vedou a celebração de novos contratos de programa (aqueles celebrados sem licitação com companhias estaduais). A norma trouxe também incentivos à prestação regionalizada dos serviços, por meio de blocos regionais, voltados à obtenção de ganhos de escala e à viabilidade do atendimento a municípios menos favorecidos.

16. Desde 2021, o Tribunal de Contas da União, por meio da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), acompanha a implementação dessa política pública, com o objetivo de avaliar a atuação dos órgãos e entidades federais no cumprimento das atribuições conferidas pelo novo arcabouço. As duas primeiras etapas do acompanhamento foram apreciadas pelos Acórdãos 2.392/2022 e 1.940/2024, ambos do Plenário, sob a minha relatoria.

17. Na primeira rodada, o Tribunal identificou a inoperância do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), então presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), como um risco à implementação do marco legal, o que motivou a prolação de ciência ao MDR quanto ao descumprimento do Decreto 10.430/2020 e recomendação à Secretaria Nacional de Saneamento para que intensificasse o apoio técnico e administrativo ao comitê, de modo a assegurar seu efetivo funcionamento.

[3] Disponível em: https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2026/.
[4] Disponível em: https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2026/08/ABCON-Panorama-2026-DIGITAL-OK.pdf .

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

18. Também foram identificadas limitações no quadro de pessoal da ANA, levando o Tribunal a encaminhar o relatório de acompanhamento ao então Ministério da Economia, para que avaliasse a conveniência e a oportunidade de apoiar a estruturação da agência.

19. No segundo trabalho, apreciado pelo Acórdão 1.940/2024-Plenário, o Tribunal considerou atendidas as deliberações anteriores e expediu novas determinações e recomendações. Dentre elas, determinou ao Ministério das Cidades que estabelecesse metodologia de avaliação das condicionantes de acesso a recursos federais, previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007 e regulamentadas pelo Decreto 11.599/2023. Ainda recomendou que a pasta priorizasse investimentos alinhados a esses requisitos.

20. Em relação à ANA, o Tribunal recomendou a divulgação do período de verificação da adoção das normas de referência pelas entidades reguladoras infranacionais (ERIs). O Tribunal expediu, ainda, ciência ao Ministério das Cidades e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos sobre a sobreposição de competências entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Ministério das Cidades.

21. Já nesta terceira etapa de acompanhamento o foco recaiu sobre a efetividade da atuação do Ministério das Cidades e da ANA na implementação dos instrumentos do marco legal. O exame concentra-se na regulação e no apoio técnico-financeiro, com vistas a identificar riscos ao alcance das metas de universalização.

22. Para tanto, os trabalhos foram estruturados com base em três questões: (i) como a ANA tem atuado na aferição da adesão das entidades reguladoras infranacionais às normas de referência por ela editadas; (ii) se os critérios e procedimentos adotados pela União asseguram a alocação de recursos federais em conformidade com as condicionantes do art. 50 da Lei 11.445/2007; e (iii) em que medida os entes regionais estão se adaptando aos critérios estabelecidos pelo marco legal do saneamento básico.

23. Quanto à atuação da ANA, embora a matéria tenha sido objeto de análise nesta fiscalização, não foram identificados achados que demandem determinações, recomendações ou outras providências específicas nesta etapa do acompanhamento, sem prejuízo de eventual reavaliação do tema em trabalhos futuros.

24. Como resultado das verificações, a equipe da AudUrbana apontou as constatações em quatro achados de auditoria: (i) baixo nível de implementação dos instrumentos previstos no marco legal; (ii) enfraquecimento do caráter indutor das exigências previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007; (iii) interpretação restritiva do art. 50 da Lei 11.445/2007; e (iv) interrupção na coleta de dados sobre a regionalização no Sinisa 2025.

25. Passo, na sequência, a resumir e analisar cada um desses achados.

II
Baixa implementação dos instrumentos previstos no Marco Legal do Saneamento Básico

26. Seis anos após a edição da Lei 14.026/2020, uma parcela relevante dos municípios ainda não implementou adequadamente os instrumentos estruturantes necessários à universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário. Essa constatação decorre da aplicação do **Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento (IMIS)**, desenvolvido pela equipe da AudUrbana nesta fiscalização.

27. O IMIS avalia o grau de implementação dos instrumentos previstos no Marco Legal do Saneamento Básico por meio de quatro dimensões: regularidade da prestação dos serviços, regionalização, regulação e investimentos. Sua finalidade é aferir as condições institucionais que favorecem a organização e a expansão dos serviços, sem medir diretamente sua qualidade ou índice de cobertura.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

28. O cálculo foi realizado para cada município, separadamente para abastecimento de água (IMIS-A) e esgotamento sanitário (IMIS-E). Os dois indicadores possuem a mesma estrutura, diferenciando-se somente pelos dados utilizados. A nota varia de zero a dez e corresponde à média aritmética das notas das quatro dimensões, que têm igual peso no resultado. As informações que alimentam o indicador provêm principalmente do Sinisa e da ANA, além de fontes complementares especialmente quanto a dados sobre a regionalização.

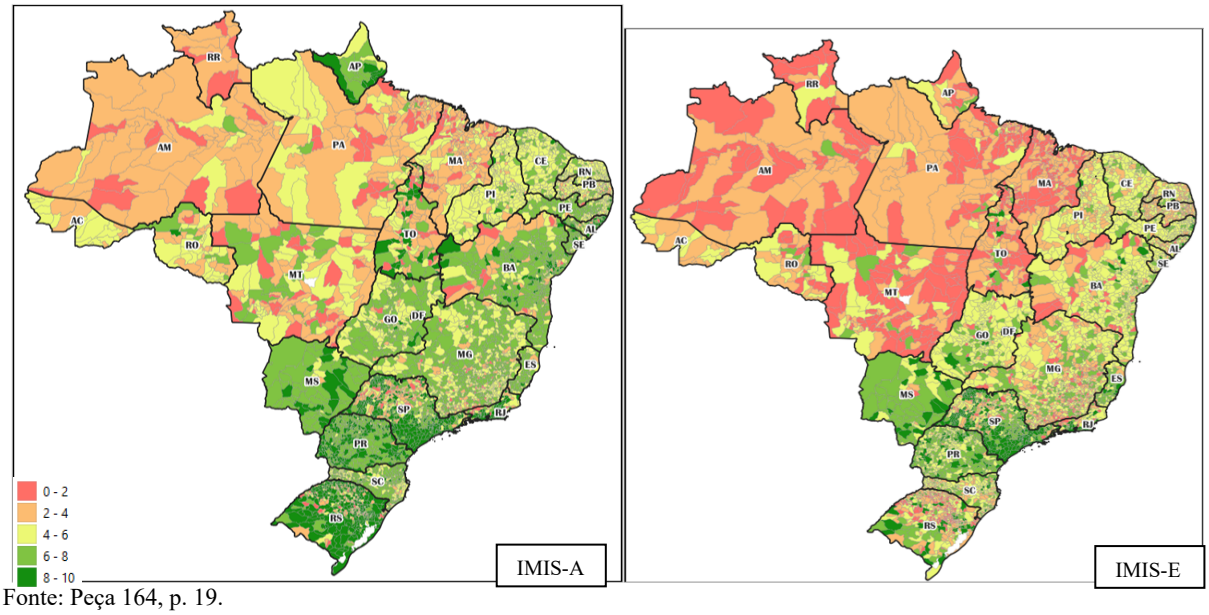
29. A primeira dimensão, **Regularidade da Prestação dos Serviços**, reúne três componentes: capacidade econômico-financeira do prestador e regularidade contratual, plano de saneamento básico e controle social. São examinadas a existência do serviço e, conforme a modalidade de prestação, as condições de viabilidade econômico-financeira, a suficiência de caixa e a regularidade do vínculo contratual. Também são avaliados o conteúdo do plano de saneamento e a existência de ouvidoria e de conselho municipal com atuação no setor.

30. A dimensão **Regionalização** verifica se há efetiva prestação integrada dos serviços, por meio de blocos regionais que abranjam mais de um município. Nos casos em que essa integração ainda não ocorre, são consideradas as etapas de instituição da estrutura regional.

31. Já a dimensão **Regulação** examina a existência de entidade reguladora formalmente designada e a comprovação de sua aderência às normas de referência estabelecidas pela ANA.

32. Por fim, a dimensão **Investimentos** relaciona o esforço financeiro aplicado, o montante estimado como necessário à universalização e o nível de atendimento e desempenho dos serviços. Para tanto, utiliza três variáveis: o investimento total médio por habitante nos últimos cinco anos; o investimento de referência para a universalização, estimado por serviço e unidade da Federação; e o fator S, que pondera o nível de atendimento dos serviços de água e esgoto.

Figura 1 – Resultados do IMIS-A e do IMIS-E



Fonte: Peça 164, p. 19.

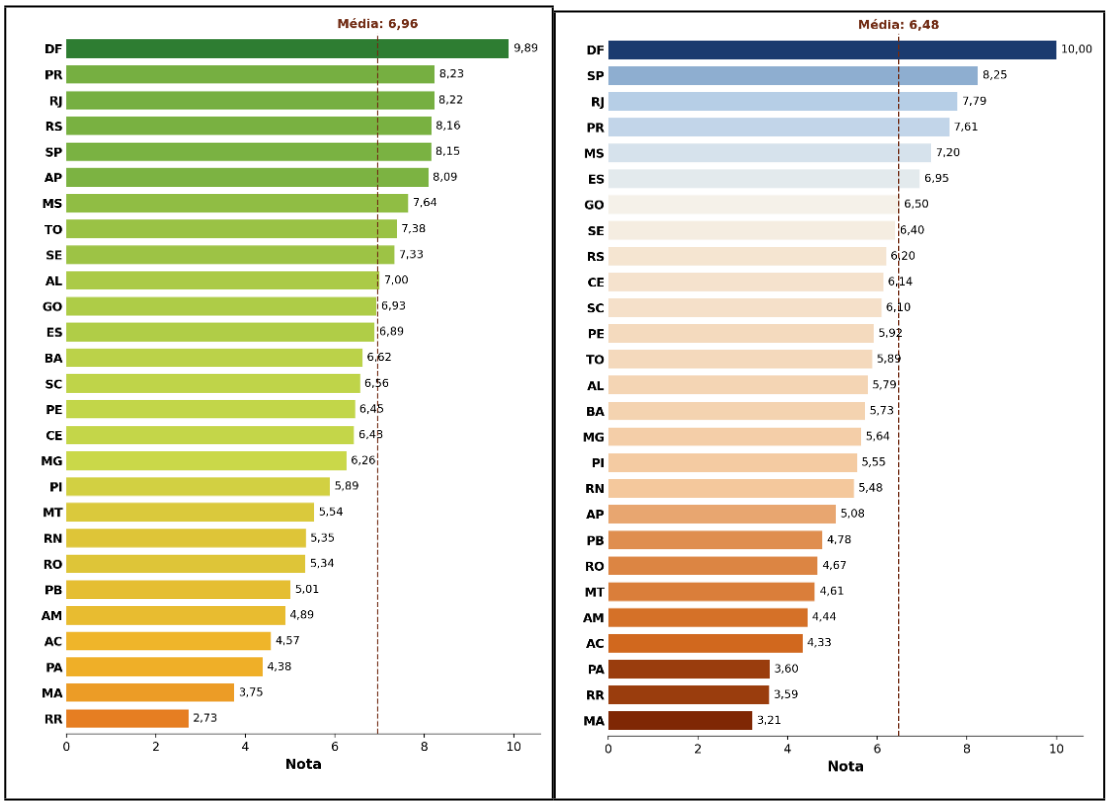
33. Os resultados obtidos apontam para uma situação mais favorável no abastecimento de água do que no esgotamento sanitário, bem como **maior maturidade institucional dos municípios mais populosos**.

34. As médias do IMIS nacionais ponderadas pela população (em que cada município recebe um peso proporcional à sua população) foram de 6,96 para água e de 6,48 para esgoto, enquanto as médias simples dos municípios ficaram em 5,96 e 4,69, respectivamente. A diferença indica que os resultados das localidades maiores elevam a média ponderada e que muitos municípios de menor porte apresentam condições institucionais mais frágeis, especialmente no esgotamento sanitário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

35. Há ainda **elevadas desigualdades regionais**. Sul, Sudeste e parte do Centro-Oeste tiveram melhor desempenho que Norte, Nordeste e o Estado de Mato Grosso. A avaliação individualizada das dimensões do indicador mostra que os pontos mais críticos são os investimentos nas regiões Norte e Nordeste e a regulação no Norte.

Figura 2 – Resultados do IMIS-A e do IMIS-E ponderados por UF



Fonte: Peça 164, p. 20-21.

36. Na dimensão da **regularidade da prestação dos serviços**, a primeira fragilidade identificada está no planejamento. Em aproximadamente 38% dos municípios, não havia informações no Sinisa sobre a existência de plano municipal ou regional de saneamento básico.

37. O plano de saneamento básico é instrumento essencial para orientar a organização e a expansão dos serviços, pois permite identificar os déficits de atendimento, estabelecer prioridades, estimar os investimentos necessários e definir ações para alcançar a universalização. Sua elaboração é atribuição do titular dos serviços, prevista no art. 9º, inciso I, da Lei 11.445/2007. O art. 19 da mesma lei ainda determina que a prestação observe plano que contemple diagnóstico da situação, metas, projetos e mecanismos de avaliação.

38. Observaram-se ainda lacunas no controle social: cerca de 34% dos municípios não dispõem de ouvidoria nem conselho com atuação em saneamento, enquanto outros 37% possuem apenas um desses instrumentos, a indicar que 71% dos municípios carecem de ao menos um desses instrumentos, limitando a participação da população no planejamento e no acompanhamento dos serviços.

39. Ainda nessa dimensão, dentre os municípios que declararam prestar diretamente os serviços, 40% dos que operam o abastecimento de água e 53% dos que operam o esgotamento sanitário não possuem estudos de viabilidade econômico-financeira e, simultaneamente, não apresentam suficiência de caixa.

40. A suficiência de caixa, considerada no IMIS para os serviços prestados diretamente pelos municípios, verifica se a arrecadação é suficiente para cobrir as despesas da prestação. Trata-se de uma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

condição mínima de sustentabilidade operacional: ainda que esteja presente, não comprova capacidade financeira para realizar os investimentos necessários ao alcance das metas de universalização.

41. Nas localidades em que a prestação dos serviços se dá por meio de contratos celebrados anteriormente à edição do novo marco legal – com companhias estaduais, por exemplo –, identificaram-se fragilidades que comprometem a segurança quanto à capacidade de expansão dos serviços.

42. No abastecimento de água, de 745 municípios, 513 são atendidos por prestadores que não comprovaram capacidade econômico-financeira e em 968 municípios existem indícios de que os contratos de programa foram prorrogados após a Lei 14.026/2020. No esgotamento sanitário, chama atenção a situação de 1.394 municípios nos quais o prestador não pôde ser identificado ou declarou não realizar atendimento, apesar de contratado.

43. Os achados abrangem, portanto, situações distintas, desde a insuficiência de informações até indícios de desconformidade contratual. Os problemas relacionados à capacidade de investimento ou à adequação dos instrumentos de prestação alcançam 49% dos municípios quanto ao abastecimento de água e 66% dos municípios quanto aos serviços de esgoto. A dimensão desses percentuais evidencia que a fragilidade da estruturação dos serviços ainda é um obstáculo à universalização.

44. Na **regionalização**, que visa a geração de ganhos de escala e consequente viabilização do serviço, os resultados apontados pelo IMIS demonstram que o principal desafio é transformar a organização formal de blocos regionais na efetiva prestação integrada dos serviços.

45. Embora apenas 39 municípios não estejam formalmente integrados a algum bloco regional, a prestação regionalizada dos serviços não foi implantada em cerca de 84% dos municípios para água e 90% para esgoto. O contraste demonstra que a criação dos agrupamentos, apesar de representar um avanço institucional, ainda não assegura a obtenção dos ganhos pretendidos pelo marco legal.

46. A prestação regionalizada dos serviços de saneamento tende a integrar o planejamento e a operação de diferentes municípios, com potenciais ganhos de escala, compartilhamento de infraestrutura e maior capacidade técnica e financeira. Ao reunir localidades com diferentes níveis de receita e necessidades de investimento, pode-se viabilizar o atendimento de municípios que, isoladamente, enfrentariam dificuldades para expandir e sustentar os serviços.

47. Por certo, está ocorrendo um processo gradual da transição, pois parte dos municípios permanece vinculada a contratos anteriores. Não seria razoável, portanto, esperar que a instituição das estruturas regionais produzisse imediatamente a reorganização de todas as prestações. Ainda assim, prorrogações contratuais e novos contratos de programa tendem a frear novas oportunidades de integração regional.

48. Na **regulação**, as deficiências evidenciadas pelo IMIS começam pela ausência do requisito principal: a designação de uma entidade reguladora responsável. Essa situação foi declarada por 1.022 municípios para água e 1.084 para esgoto, quantitativos próximos de um quinto dos municípios brasileiros. Mesmo onde havia regulador designado, em 396 municípios no abastecimento de água e em 630 no esgotamento sanitário, essas entidades reguladoras não aderiram às normas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Logo, o diagnóstico indica dois desafios: assegurar a existência da regulação e promover seu alinhamento às referências nacionais.

49. O Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento também mostra a insuficiência dos **investimentos**. No abastecimento de água, o investimento médio nacional é de R$ 51,51 por habitante/ano, correspondente a 72% do referencial estimado como necessário para a universalização dos serviços até 2033. No esgotamento sanitário, foram aplicados R$ 47,65, equivalentes a apenas 58% do referencial de universalização. Embora esses resultados não incorporem investimentos futuros já contratualizados, demonstram que o esforço efetivamente realizado no período avaliado não acompanha as necessidades de expansão, especialmente no esgotamento sanitário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

50. Em conjunto, os resultados indicam que a universalização depende do enfrentamento de limitações que se reforçam mutuamente. A baixa capacidade técnica e institucional dificulta o planejamento, a contratação e a fiscalização; as fragilidades contratuais e regulatórias reduzem a segurança da prestação e a atratividade dos investimentos; e a insuficiência financeira restringe a expansão da infraestrutura.

51. Assim, diante do conjunto de fragilidades identificadas e das atribuições dos órgãos e entidades federais abrangidos pelo escopo da presente fiscalização, a auditoria avaliou duas possibilidades de atuação da União em apoio aos entes federados: o apoio à adaptação dos serviços aos termos do MLSB; e o apoio financeiro mediante descentralização de recursos para ampliação da infraestrutura de saneamento.

52. O primeiro eixo diz respeito ao exercício, pela União, de sua função de apoio técnico e financeiro à adaptação dos serviços às diretrizes introduzidas pela Lei 14.026/2020. Como ressaltado pela unidade técnica, os resultados produzidos pelo IMIS permitem identificar, com elevado grau de granularidade, os municípios que concentram maiores fragilidades institucionais relacionadas ao planejamento, à regulação, à regionalização, à regularidade da prestação e à capacidade de investimento. Ou seja, trata-se de instrumento apto a subsidiar a definição de prioridades e a focalização das ações federais de apoio aos entes subnacionais.

53. A utilização dessas informações pelo Ministério das Cidades mostra-se especialmente relevante porque os municípios com menor maturidade institucional tendem a enfrentar maiores dificuldades para estruturar adequadamente seus serviços e, inclusive, para cumprir as condicionantes estabelecidas no art. 50 da Lei 11.445/2007. Nessas situações, a ausência de apoio governamental pode contribuir para perpetuar desigualdades regionais e comprometer o alcance das metas de universalização estabelecidas pelo marco legal.

54. Além disso, observo que a própria regulamentação do setor excluiu das condicionantes previstas no art. 50 as ações de apoio técnico e financeiro destinadas à adaptação dos serviços de saneamento básico ao novo marco regulatório.

55. Julgo, portanto, pertinente a recomendação para que o Ministério das Cidades utilize os resultados do IMIS na definição dessas estratégias de apoio. Em um cenário de capacidades administrativas heterogêneas, a adoção de critérios objetivos de priorização tende a aumentar a eficiência da atuação federal e a potencializar os efeitos das ações de indução previstas no Marco Legal do Saneamento Básico.

56. O segundo eixo de atuação analisado refere-se à aplicação dos recursos federais já destinados ao setor. Embora os investimentos públicos em saneamento sejam expressivos, da ordem de R$ 60,6 bilhões, dos quais aproximadamente R$ 20,3 bilhões já foram desembolsados, a auditoria identificou quantidade significativa de contratos paralisados ou com execução excessivamente lenta, inclusive empreendimentos iniciados há mais de uma década e ainda sem conclusão. Esse cenário evidencia que a mera disponibilização de recursos não é suficiente para assegurar a entrega dos benefícios pretendidos à população, havendo necessidade de atuação dirigida à superação dos entraves que dificultam a conclusão dos empreendimentos.

57. Considero particularmente relevante a metodologia desenvolvida pela equipe de auditoria para identificar situações críticas que combinam duas circunstâncias: de um lado, municípios com baixos níveis de maturidade institucional ou reduzida capacidade de investimento; de outro, empreendimentos financiados com recursos públicos que apresentam histórico de paralisação, baixa evolução física ou dificuldades de execução. Essa abordagem permite concentrar esforços em situações nas quais os riscos de insucesso da política pública são mais elevados e os potenciais benefícios sociais de uma intervenção corretiva são maiores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

58. Nessa perspectiva, reputo adequada a proposta de utilização da abordagem denominada "Compromisso Cidadão" em relação aos empreendimentos selecionados pela unidade técnica. Conforme destacado em recentes deliberações desta Corte, trata-se de instrumento voltado à construção cooperativa de soluções para problemas complexos, mediante articulação entre gestores, órgãos de controle e demais atores envolvidos, sem prejuízo das competências fiscalizatórias do Tribunal.

59. A adoção desse mecanismo revela-se especialmente compatível com situações em que os obstáculos à conclusão das obras decorrem da interação de múltiplos fatores institucionais, financeiros, técnicos e administrativos, cuja superação exige coordenação entre diferentes órgãos e entidades públicos. Nesses casos, a atuação colaborativa tende a produzir resultados mais efetivos do que providências isoladas adotadas por cada órgão ou entidade.

60. Em síntese, os resultados do IMIS confirmam que a implementação do Marco Legal do Saneamento Básico avança de forma heterogênea no território nacional e ainda enfrenta obstáculos relevantes relacionados ao planejamento, à regularidade da prestação, à regionalização, à regulação e aos investimentos. Nesse contexto, mostram-se adequadas as recomendações formuladas pela unidade técnica, tanto para orientar o apoio federal aos municípios mais vulneráveis quanto para estimular soluções concretas voltadas à conclusão de empreendimentos financiados com recursos públicos federais.

III
Frustração das exigências previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007

61. O segundo achado examina a efetividade do principal mecanismo de indução federativa concebido pelo legislador para promover a adaptação dos serviços ao novo marco regulatório. O art. 50 da Lei 11.445/2007 condiciona o acesso a recursos federais ao atendimento de requisitos associados à regularidade da prestação, à regulação, ao fornecimento de informações e à regionalização dos serviços.

62. A lógica subjacente ao referido dispositivo é simples: utilizar o poder de gasto da União para incentivar estados, municípios e prestadores a aderirem aos parâmetros institucionais considerados necessários para a universalização. Trata-se de mecanismo amplamente utilizado em políticas públicas federativas e compatível com a competência da União para estabelecer diretrizes nacionais do saneamento básico.

63. Entretanto, a auditoria identificou fatores que vêm reduzindo a capacidade indutora desse mecanismo. O primeiro deles consiste nas sucessivas postergações da exigibilidade das condicionantes relacionadas à regionalização dos serviços. Embora se reconheça a complexidade do processo de reorganização institucional promovido pelo novo marco legal, especialmente diante da existência de contratos anteriores ainda vigentes, a recorrente ampliação dos prazos de adaptação reduz os incentivos para que estados e municípios promovam, tempestivamente, as adequações consideradas necessárias pelo legislador.

64. Apesar da quase universal instituição formal de blocos regionais, a prestação efetivamente regionalizada permanece limitada a uma parcela reduzida dos municípios brasileiros. Os dados de 2024 do Sinisa indicam que aproximadamente 84% dos municípios não contam com prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e que esse percentual alcança cerca de 90% no esgotamento sanitário.

65. Também reputo digna de atenção a constatação de que a regulamentação atualmente vigente excepciona, para fins de acesso a recursos federais, grande quantidade de municípios atendidos por companhias estaduais que comprovaram capacidade econômico-financeira para prestação dos serviços, ainda que persistam controvérsias acerca da adequação jurídica de determinados arranjos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

adotados para manutenção dessas prestações. Sem ingressar no mérito das discussões atualmente submetidas ao Poder Judiciário, é possível concluir que tais exceções reduzem, em alguma medida, o potencial de indução da política pública voltada à consolidação da regionalização concebida pelo marco legal.

66. O segundo fator identificado pela auditoria refere-se à forma de verificação de determinadas condicionantes, especialmente aquela relacionada à regularidade da operação prevista no inciso VI do art. 50 da Lei 11.445/2007. Conforme demonstrado pela unidade técnica, a sistemática atualmente estabelecida admite, em larga medida, comprovações fundamentadas em declarações produzidas pelos próprios interessados na obtenção dos recursos federais, sem exigir mecanismos suficientes de validação externa das informações apresentadas.

67. Compartilho o entendimento de que a mera conferência formal dessas declarações não é suficiente para assegurar a efetividade pretendida pelo legislador. A Lei 11.445/2007 define operação regular como aquela que observa integralmente as disposições constitucionais, legais e contratuais relativas à titularidade, contratação, prestação e regulação dos serviços. Trata-se, portanto, de conceito substancialmente mais amplo que a simples existência de um instrumento formal de prestação ou de uma declaração de regularidade emitida pelo interessado.

68. A deficiência metodológica adquire especial relevância diante dos resultados apurados pelo próprio acompanhamento. A auditoria identificou elevado número de municípios com prestadores sem comprovação de capacidade econômico-financeira, contratos com indícios de irregularidade, prestadores não identificados nas bases oficiais ou situações de prorrogação de contratos de programa após a edição da Lei 14.026/2020. Tais ocorrências evidenciam a importância de que a verificação das condicionantes seja capaz de considerar, de forma objetiva, elementos diretamente relacionados à estruturação e à sustentabilidade da prestação dos serviços.

69. Registro que os gestores sustentaram não ser adequado concentrar toda a aferição da regularidade da operação exclusivamente nas entidades reguladoras, uma vez que determinados aspectos da prestação, como aqueles relacionados à titularidade dos serviços ou à governança das estruturas regionalizadas, podem depender de informações produzidas por outros agentes. Considero pertinente essa ponderação. Não se pretende atribuir às entidades reguladoras competência exclusiva para certificar todos os requisitos relacionados à regularidade da operação, mas assegurar que os aspectos submetidos à regulação e à fiscalização sejam apreciados a partir de informações produzidas ou validadas por quem detém atribuição legal para acompanhá-los.

70. Quanto aos demais aspectos, é possível admitir informações prestadas pelos titulares dos serviços ou pelas entidades de governança regionalizada, desde que acompanhadas de elementos objetivos, documentos ou registros verificáveis que lhes confiram suporte, não sendo suficiente a mera autodeclaração.

71. Nesse contexto, é adequada a proposta de determinação formulada pela unidade técnica para que a avaliação da regularidade da operação passe a considerar as obrigações legais e contratuais já exigíveis, inclusive aquelas relacionadas ao art. 11-B da Lei 11.445/2007, bem como as providências adotadas para correção de eventuais desconformidades.

72. Acrescento que tal medida não transforma eventual descumprimento de metas de universalização em impedimento automático à obtenção de recursos federais. O objetivo é assegurar que a avaliação da regularidade da operação considere as informações produzidas no âmbito da atividade regulatória, inclusive aquelas relativas ao acompanhamento das metas já exigíveis e às providências adotadas para saneamento de eventuais desconformidades, permitindo exame mais consistente das condições da prestação.

73. Acolho, contudo, a ponderação apresentada pelos gestores no sentido de que nem todos os aspectos relacionados à regularidade da operação se inserem no âmbito de atuação das entidades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

reguladoras, razão pela qual proponho ajuste na redação da medida, de modo a explicitar que as informações produzidas ou validadas por essas entidades são exigíveis para os aspectos sujeitos à regulação e à fiscalização, sem prejuízo da utilização de informações provenientes dos titulares dos serviços ou das entidades de governança regionalizada nos demais casos.

74. Trata-se de providência que não cria novas condicionantes para acesso aos recursos federais nem atribui às entidades reguladoras competência exclusiva para certificar todos os requisitos da prestação, mas apenas confere maior efetividade à condicionante de regularidade da operação já estabelecida pelo legislador.

75. A medida revela-se especialmente pertinente porque as condicionantes do art. 50 desempenham dupla função. Além de induzir a adequação dos serviços ao marco legal, elas contribuem para qualificar a própria aplicação dos recursos federais, reduzindo o risco de que investimentos sejam direcionados a operações insuficientemente estruturadas. Como destacado pela equipe de auditoria, o histórico recente do setor registra significativo volume de obras paralisadas ou com execução prolongada, circunstância que reforça a necessidade de mecanismos que permitam avaliar a existência de condições mínimas para a adequada implementação dos empreendimentos financiados pela União.

76. Por fim, também considero pertinente a recomendação voltada ao aperfeiçoamento da avaliação da condicionante prevista no inciso II do art. 50 da Lei 11.445/2007, referente à operação adequada e à manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos federais. A identificação objetiva dos empreendimentos avaliados e a manifestação da entidade reguladora competente tendem a conferir maior robustez ao procedimento e a aprimorar o processo de alocação dos recursos públicos.

IV
Interpretação restritiva do art. 50 da Lei 11.445/2007

77. O terceiro achado examina questão de elevada relevância para a efetividade do Marco Legal do Saneamento Básico, relacionada ao alcance das condicionantes previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007 para aplicação de recursos federais no setor. Conforme destacado pela unidade técnica, a regulamentação atualmente vigente passou a afastar a incidência dessas condicionantes em duas modalidades relevantes de execução orçamentária: as ações executadas diretamente por órgãos e entidades da União e aquelas implementadas por meio de descentralizações de crédito via termo de execução descentralizada (TED).

78. A controvérsia decorre da interpretação acolhida na Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades e posteriormente refletida na Resolução-CISB 8/2025, segundo a qual as exigências do art. 50 somente seriam aplicáveis quando houvesse transferência interfederativa de recursos. Assim, nas hipóteses em que a União executa diretamente as ações ou descentraliza créditos para outro órgão federal, seria considerado dispensado o atendimento das condicionantes relativas à regularidade da operação, à observância das normas de referência, à regionalização, ao planejamento e aos demais requisitos previstos pelo legislador.

79. A meu ver, assiste razão à unidade técnica ao apontar que tal interpretação não encontra respaldo no texto legal. O *caput* do art. 50 da Lei 11.445/2007 estabelece que a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União estão condicionados ao atendimento dos requisitos nele previstos. Não há, no dispositivo, qualquer distinção relacionada à modalidade de execução orçamentária utilizada, tampouco autorização para excepcionar ações executadas diretamente pela Administração Pública Federal.

80. Cumpre observar que a própria Lei 11.445/2007 prevê exceções expressas às condicionantes do art. 50, a exemplo do § 10, que dispensa a observância do inciso III para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

investimentos destinados a áreas rurais, comunidades tradicionais e terras indígenas. Assim, ao excepcionar determinadas hipóteses de forma específica, o legislador delimitou o alcance das flexibilizações admitidas, não cabendo à regulamentação infralegal criar novas hipóteses de dispensa.

81. Ao restringir o alcance da norma apenas às transferências interfederativas, termina-se por criar hipótese de não incidência que não foi estabelecida pelo legislador. A interpretação adotada acaba por reduzir o alcance de importante mecanismo concebido para induzir a adequação dos serviços de saneamento aos parâmetros do marco legal, enfraquecendo justamente um dos principais instrumentos de que a União dispõe para fomentar a universalização dos serviços.

82. Afastar sua incidência unicamente em razão da forma pela qual o recurso é executado significa admitir que operações idênticas possam receber tratamentos distintos sem fundamento material que os justifique, dependendo exclusivamente do instrumento utilizado para sua execução. Não identifico fundamento jurídico ou racionalidade de política pública que justifiquem semelhante diferenciação.

83. Também merece destaque a análise realizada acerca dos termos de execução descentralizada. O fato de o TED constituir mecanismo de movimentação orçamentária entre órgãos federais não altera a natureza dos recursos empregados nem afasta as exigências substanciais associadas à política pública objeto do gasto. Os recursos permanecem sendo recursos públicos federais destinados à implementação de ações de saneamento básico e, por essa razão, continuam sujeitos aos requisitos estabelecidos pelo legislador para sua aplicação.

84. A preocupação mostra-se particularmente relevante diante da materialidade dos recursos envolvidos. Como destacado no relatório, entidades federais com atuação expressiva na execução de obras de saneamento movimentam volumes significativos de recursos públicos. A exclusão dessas aplicações do alcance do art. 50 reduz sensivelmente o potencial indutor do dispositivo legal e aumenta o risco de financiamento de operações não aderentes às diretrizes estruturantes do setor.

85. Além disso, a interpretação restritiva examinada destoa da finalidade que orientou a instituição das condicionantes legais. Conforme já ressaltado em outros trechos deste voto, o marco legal buscou utilizar o poder de gasto da União como mecanismo de indução à adoção de práticas consideradas essenciais para a universalização dos serviços. Qualquer interpretação que exclua determinadas modalidades de aplicação de recursos federais desse regime jurídico tende a comprometer a efetividade desse modelo regulatório.

86. Registro, por oportuno, que a proposta da unidade técnica não elimina as exceções expressamente previstas pelo próprio legislador ou pelo regulamento. Permanecem preservadas as dispensas relacionadas a situações específicas, como aquelas fundamentadas no objeto ou na localidade da ação. O que se busca é apenas assegurar que não sejam criadas, por ato infralegal ou interpretação administrativa, hipóteses adicionais de afastamento da incidência da norma legal. Não se ignora o fato de que possa haver condicionantes que não são aplicáveis a todos os casos, fato que deverá ser avaliado caso a caso.

87. Diante desse contexto, considero adequada a proposta de determinação dirigida ao Ministério das Cidades, na qualidade de presidente do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), para que promova a adequação da Resolução-CISB 8/2025 e assegure que a verificação das condicionantes previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007 também seja realizada nas ações de saneamento executadas diretamente por órgãos e entidades da União e naquelas implementadas por meio de termo de execução descentralizada. Ficam ressalvadas as hipóteses de dispensa previstas em lei ou decreto regulamentador e os casos de inaplicabilidade material de determinada condicionante, devidamente motivados.

88. Entendo que a medida contribui para uniformizar o tratamento conferido à aplicação dos recursos federais, fortalecer o caráter indutor do art. 50 da Lei 11.445/2007 e reduzir o risco de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

destinação de recursos públicos a operações incompatíveis com as diretrizes estabelecidas pelo Marco Legal do Saneamento Básico.

89. Não se pode desconsiderar, contudo, as consequências práticas da correção ora determinada, como exige o art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), incluído pela Lei 13.655/2018. A extensão das condicionantes a modalidades de execução até então excluídas por ato normativo expresso poderá alcançar municípios que concentram as maiores fragilidades institucionais. Conforme exposto na seção II deste voto, cerca de um quinto dos municípios brasileiros declarou não possuir entidade reguladora designada. Em aproximadamente 38% deles, não havia informações no Sinisa sobre a existência de plano de saneamento básico.

90. Nesse cenário, a aplicação imediata e indistinta das condicionantes traz risco concreto de interromper o fluxo de recursos federais para localidades com maior déficit de atendimento. Pode também paralisar empreendimentos em execução, o que agravaria o quadro de obras paralisadas ou de execução prolongada já identificado neste acompanhamento. Tal resultado contrariaria a própria finalidade do art. 50 da Lei 11.445/2007, que é induzir a adequação dos serviços ao marco legal, e não apenas restringir o acesso a recursos.

91. Além disso, órgãos e entidades federais e municípios beneficiários pautaram sua atuação em orientação formalmente adotada pela Resolução-CISB 8/2025, amparada em manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades. Ainda que o art. 50 da Lei 11.445/2007 não comporte a distinção adotada, a correção desse entendimento produz, na prática, novo condicionamento para quem confiou na orientação oficial anterior. Tal circunstância atrai os arts. 21, parágrafo único, e 22 da LINDB. Esses dispositivos impõem que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, sem ônus anormais ou excessivos aos atingidos, e que sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Pela mesma razão, aplica-se a lógica do art. 23 da referida lei, que exige regime de transição quando indispensável ao cumprimento do novo dever de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

92. A modulação ora proposta não convalida a interpretação afastada nem autoriza a postergação indefinida da observância da lei. O regime de transição deverá ter etapas e termo final definidos, compatíveis com o horizonte de universalização fixado para 31/12/2033. Em nenhuma hipótese poderá servir de fundamento para a alocação de recursos federais em operações irregulares, nos termos do art. 3º, inciso XIII, e do art. 50, inciso VI, da Lei 11.445/2007.

93. Para tanto, proponho que a determinação seja complementada pela exigência de plano de ação, a ser apresentado a este Tribunal no mesmo prazo de 180 dias, contemplando:

(i) a identificação dos municípios e dos recursos programados nas modalidades de execução direta e de termo de execução descentralizada que não atendam às condicionantes e que seriam impactados até 2033, de modo a dimensionar objetivamente os efeitos da medida;

(ii) regime de transição para a aplicação das condicionantes aos novos instrumentos, com tratamento específico dos empreendimentos já iniciados, de forma a preservar sua continuidade e evitar novas paralisações; e

(iii) as medidas de apoio técnico destinadas aos municípios identificados, para que possam se adequar às exigências legais.

94. Quanto a este último aspecto, a medida se articula com a atribuição prevista no art. 10 do Decreto 11.599/2023, referente ao apoio técnico e financeiro aos municípios para a adaptação dos serviços ao marco legal. Essas ações, como registrado neste voto, foram excluídas pela própria regulamentação do alcance das condicionantes do art. 50. Mostra-se especialmente pertinente que o apoio contemple a elaboração de plano de saneamento básico simplificado, admitido pelo art. 19, § 9º, da Lei 11.445/2007, e a definição de entidade reguladora, que correspondem a duas das lacunas mais frequentes apontadas pelo IMIS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

95. Com esse ajuste, a determinação preserva a força normativa do art. 50 da Lei 11.445/2007 e, ao mesmo tempo, assegura que sua implementação ocorra de forma gradual, previsível e acompanhada de suporte aos entes com menor capacidade institucional. O plano de ação apresentado será examinado pela AudUrbana na continuidade do presente acompanhamento.

V
Interrupção na coleta de dados sobre a regionalização no Sinisa 2025

96. O último achado trata de tema que, embora de natureza informacional, possui relevância estratégica para a implementação do Marco Legal do Saneamento Básico. Conforme destacou a unidade técnica, a regionalização constitui um dos pilares da política instituída pela Lei 14.026/2020, concebida para viabilizar ganhos de escala, promover subsídios cruzados entre localidades com distintas capacidades econômico-financeiras e ampliar a atratividade dos investimentos necessários à universalização dos serviços.

97. Sua importância foi recentemente reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar a ADI 7.705/SE, reconheceu que a instituição de estruturas regionais de saneamento básico, ainda que com adesão compulsória de municípios, não viola a autonomia municipal.

98. A relevância do tema se torna mais evidente diante do contexto atualmente vivenciado pelo setor. Como demonstrado nos achados anteriores, a prestação regionalizada permanece incipiente no país, não estando efetivamente implementada na maior parte dos municípios brasileiros. Além disso, sucessivas alterações normativas prorrogaram a exigibilidade das condicionantes relacionadas à regionalização previstas no art. 50 da Lei 11.445/2007, sendo a mais recente promovida pelo Decreto 12.805/2025, que estendeu a dispensa até 31/12/2027. Nesse cenário, o acompanhamento da evolução dessa política torna-se particularmente importante.

99. Ocorre que o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), principal instrumento legalmente destinado à coleta, sistematização e disponibilização de informações do setor, deixou de coletar, em seu ciclo de 2025, os dados específicos relacionados à regionalização dos serviços. Em consequência, deixaram de ser produzidas informações atualizadas sobre aspectos essenciais da política pública, como a adesão dos municípios às estruturas regionais, a constituição das respectivas instâncias de governança e o estágio de implementação da prestação regionalizada.

100. Reconheço que a decisão adotada pelo Ministério das Cidades decorreu de dificuldades concretas identificadas na coleta experimental anterior. Conforme relatado, a baixa qualidade das informações obtidas e a inadequação do modelo de fornecimento dos dados comprometeram a confiabilidade dos resultados produzidos, o que torna compreensível a preocupação dos gestores em evitar a divulgação de informações inconsistentes ou potencialmente equivocadas.

101. Todavia, a solução adotada acabou produzindo um efeito colateral relevante. A interrupção integral da coleta suprimiu justamente o principal instrumento destinado ao monitoramento sistemático da regionalização em um momento no qual a política ainda enfrenta dificuldades significativas de implementação. Em vez de permitir a identificação dos obstáculos existentes e a adoção de medidas corretivas, a ausência de dados reduziu a capacidade de avaliação tanto da Administração Pública quanto dos órgãos de controle e da sociedade.

102. Merece destaque o fato de que o art. 53 da Lei 11.445/2007 atribui ao Sinisa a função de produzir e disponibilizar informações necessárias à formulação, ao acompanhamento e à avaliação das políticas públicas de saneamento básico. A coleta de informações relacionadas à regionalização não constitui, portanto, atividade acessória ou facultativa, mas sim um elemento diretamente associado às finalidades atribuídas ao sistema pelo legislador.

103. Compartilho, nesse ponto, a preocupação externada pela unidade técnica quanto à criação de uma lacuna informacional justamente em um período de transição regulatória relevante. A

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

existência de estruturas formalmente instituídas não permite concluir, por si só, que a regionalização esteja efetivamente implementada. Torna-se necessário acompanhar a evolução da adesão dos titulares, a constituição das instâncias de governança e a efetiva organização regionalizada da prestação dos serviços, sob pena de se perder capacidade de monitoramento de um dos principais instrumentos concebidos pelo marco legal para viabilizar a universalização.

104. Não se ignora que a solução do problema exige aperfeiçoamentos metodológicos. A própria auditoria identificou oportunidades de melhoria relacionadas à definição dos responsáveis pelo fornecimento das informações, à validação dos dados coletados e à integração com outras bases governamentais já existentes. As dificuldades, contudo, recomendam o aprimoramento da metodologia de coleta, e não a supressão permanente da informação.

105. Entendo, assim, adequada a recomendação formulada ao Ministério das Cidades para que estabeleça metodologia de coleta e tratamento dos dados relativos à regionalização no âmbito do Sinisa, contemplando a definição das informações necessárias, dos responsáveis por seu fornecimento e dos mecanismos de validação das informações prestadas. Trata-se de medida que contribuirá para restabelecer o acompanhamento sistemático da implementação da regionalização, fortalecer a transparência da política pública e ampliar a disponibilidade de informações para gestores, órgãos de controle, pesquisadores e para a sociedade em geral.

VI
Conclusão

106. Os achados da terceira etapa do acompanhamento demonstram que a implementação do Marco Legal do Saneamento Básico produziu avanços institucionais relevantes, mas ainda enfrenta obstáculos significativos para alcançar os resultados pretendidos pelo legislador. Persistem fragilidades relacionadas ao planejamento, à regularidade da prestação, à regionalização, à regulação e ao volume de investimentos realizados, especialmente em municípios de menor capacidade institucional.

107. Merece destaque, nesse contexto, a iniciativa da AudUrbana de desenvolver o Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento (IMIS), instrumento que permite avaliar de forma sistemática aspectos institucionais diretamente relacionados à implementação do marco legal. A ferramenta tem potencial para subsidiar não apenas futuras ações de controle externo, mas também a atuação dos gestores públicos responsáveis pela formulação, coordenação e execução da política nacional de saneamento.

108. Não obstante as fragilidades identificadas, concordo com a unidade técnica quando pondera que os resultados do IMIS não devem ser interpretados como demonstração de fracasso do Marco Legal do Saneamento Básico. Ao contrário, diversos indicadores apontam avanços observados desde a edição da Lei 14.026/2020, incluindo o incremento dos investimentos setoriais, a ampliação da atividade regulatória, a comprovação da capacidade econômico-financeira de parte dos prestadores e a estruturação formal de arranjos regionalizados. O indicador evidencia, sobretudo, as lacunas que ainda persistem e os desafios remanescentes para o alcance das metas de universalização.

109. A jurisprudência desta Corte tem reconhecido reiteradamente que o fortalecimento da governança, do planejamento e dos mecanismos de monitoramento constitui pressuposto para a efetividade das políticas públicas. Nesse sentido, a proposta da unidade técnica de disponibilização do denominado Radar do Saneamento poderá contribuir para conferir transparência aos resultados obtidos e direcionar a atuação dos diversos agentes envolvidos para as situações mais críticas identificadas pelo indicador.

110. Entendo, assim, adequado disponibilizar publicamente o Radar do Saneamento, conforme detalhado na peça 159, em razão de seu potencial para ampliar a transparência e subsidiar o monitoramento da implementação do Marco Legal do Saneamento Básico. Considerando, contudo, as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

observações apresentadas pelos gestores acerca da consistência das bases de dados utilizadas e das limitações inerentes ao IMIS, reputo conveniente que a divulgação seja precedida de período de até 60 dias destinado à conferência das informações pelos órgãos e entidades responsáveis pelas fontes de dados utilizadas em sua composição, facultando-se a apresentação de correções, esclarecimentos e informações complementares considerados pertinentes.

111. Também considero importante que a disponibilização pública do painel seja acompanhada da explicitação de sua metodologia de cálculo e das principais ressalvas metodológicas associadas ao indicador. O IMIS constitui instrumento destinado à avaliação de condições institucionais relacionadas à implementação do marco legal e não se presta a medir diretamente a qualidade dos serviços ou os níveis de cobertura da população. Além disso, seus resultados refletem as informações constantes das bases oficiais utilizadas em sua elaboração, devendo ser interpretados à luz das limitações inerentes a essas fontes de dados.

112. As medidas propostas apresentam caráter predominantemente preventivo e contributivo, compatíveis com a natureza deste acompanhamento, e buscam aprimorar a governança da política pública, direcionar o apoio federal às situações mais críticas e fortalecer os mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.

113. Por fim, registro elogio à equipe de fiscalização e aos dirigentes da AudUrbana pela qualidade do trabalho, em especial pela construção do IMIS, que tem potencial para orientar a atuação federal no setor de saneamento para além do escopo deste processo.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228271.

ACÓRDÃO Nº 3067/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.305/2025-3
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Fundação Nacional de Saúde; Ministério das Cidades
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana)
8. Representação legal: Gabriel Gouveia Felix (OAB/SP 392.259), representando o Ministério das Cidades

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento (3ª Etapa) da Política Nacional de Saneamento Básico, com foco na implementação do Marco Legal do Saneamento Básico (MLSB),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 41, inciso II, da Lei 8.443/1992, arts. 241 e 250, incisos II e III, do Regimento Interno, arts. 4º e 11, da Resolução-TCU 315/2020, e nos arts. 20, 21, parágrafo único, e 23 do Decreto-Lei 4.657/1942, em:

9.1. determinar ao Ministério das Cidades que, na qualidade de presidente do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, adote, no prazo de 180 dias, providências para:

9.1.1. adequar a regulamentação da metodologia de avaliação da condicionante prevista no art. 50, inciso VI, da Lei 11.445/2007, de modo que, para o enquadramento da operação nos termos do inciso XIII do art. 3º da citada lei, a avaliação da regularidade da operação a ser financiada:

9.1.1.1. contemple a verificação da comprovação da capacidade econômico-financeira prevista no art. 10-B da referida lei, aplicável aos contratos não precedidos de licitação ou que foram aditivados para inclusão de metas de universalização, a partir dos resultados oficiais das avaliações efetuadas pelas entidades reguladoras e disponibilizadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, com registro do prestador e dos contratos ou municípios abrangidos, não se devendo admitir como suficiente, para essa finalidade, apenas a declaração do titular, da entidade de governança da estrutura de prestação regionalizada ou da entidade reguladora que não esteja acompanhada da correspondente decisão oficial; e

9.1.1.2. considere informações relativas ao cumprimento das obrigações legais e contratuais já exigíveis, inclusive aquelas relacionadas ao art. 11-B da referida lei, bem como as providências adotadas para saneamento de eventuais desconformidades, devendo os aspectos sujeitos à regulação e à fiscalização ser fundamentados em informações produzidas ou validadas pela entidade reguladora competente, e para os demais aspectos, a comprovação poderá basear-se em informações prestadas pelo titular ou pela entidade de governança da estrutura de prestação regionalizada, desde que acompanhadas de elementos objetivos, documentos ou registros verificáveis que lhes confiram suporte, não sendo suficiente a mera autodeclaração; e

9.1.2. adequar a Resolução-CISB 8/2025 ao art. 50 da Lei 11.445/2007, de modo que a verificação do cumprimento das condicionantes nele previstas alcance também as ações de saneamento básico executadas diretamente por órgãos e entidades da União com recursos orçamentários próprios e aquelas realizadas mediante descentralização de créditos por termo de execução descentralizada, ressalvadas as hipóteses de dispensa previstas expressamente em lei ou em decreto regulamentador e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228272.

os casos de inaplicabilidade material de condicionante, devidamente motivados, apresentando a este Tribunal, no mesmo prazo, plano de ação que contemple:

9.1.2.1. a identificação dos municípios e dos recursos programados nessas modalidades que não atendam às condicionantes e que seriam impactados até 2033;

9.1.2.2. regime de transição, com etapas e termo final definido, para a aplicação das condicionantes aos instrumentos celebrados após a vigência da nova regulamentação, bem como o tratamento a ser conferido aos empreendimentos já iniciados, de modo a preservar sua continuidade, sem que a transição autorize a alocação de recursos federais em operações irregulares, nos termos do art. 3º, inciso XIII, e do art. 50, inciso VI, da Lei 11.445/2007; e

9.1.2.3. as medidas de apoio técnico previstas no art. 10 do Decreto 11.599/2023 destinadas aos municípios identificados na forma do subitem 9.1.2.1, inclusive para a elaboração de plano de saneamento básico simplificado, nos termos do art. 19, § 9º, da Lei 11.445/2007, e para a definição de entidade reguladora;

9.2. recomendar ao Ministério das Cidades que:

9.2.1. na qualidade de presidente do Comitê Interministerial de Saneamento Básico, adote providências para aperfeiçoar a metodologia de avaliação da condicionante prevista no art. 50, inciso II, da Lei 11.445/2007, de modo que a comprovação da operação adequada e da manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos federais seja fundamentada em manifestação da entidade reguladora competente e contenha, ao menos, a identificação dos empreendimentos considerados, com indicação do respectivo instrumento de repasse ou financiamento;

9.2.2. no exercício da atividade estipulada no art. 53, § 3º, da Lei 11.445/2007, estabeleça metodologia de coleta e tratamento de dados sobre a regionalização no Sinisa, contemplando a definição das informações necessárias e dos responsáveis por seu fornecimento, bem como os procedimentos de orientação aos respondentes e de validação das informações prestadas, de modo a possibilitar sua utilização como instrumento de avaliação do avanço da regionalização dos serviços de saneamento básico no país, conforme preconiza o art. 53, *caput*, incisos I e III, e §§ 5º e 6º, da Lei 11.445/2007;

9.2.3. no exercício da atividade estipulada no art. 10 do Decreto 11.599/2023, que regulamenta o art. 13 da Lei 14.026/2020, referente ao apoio técnico e financeiro aos municípios para a adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da referida lei, estabeleça estratégias para definir e atuar sobre as situações mais críticas identificadas na implementação do marco legal, a exemplo daquelas apontadas pelo Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento **(**IMIS); e

9.2.4. inicie diálogo com os signatários dos termos de compromisso indicados no Apêndice D (peça 160) do relatório deste acompanhamento, que lastreiam a execução de ações de saneamento em localidades qualificadas com baixo nível de maturidade institucional ou baixo nível de investimento e apresentam dificuldade de evolução, a exemplo daquelas que possuem obras paralisadas ou com etapas pendentes de início há mais de 10 anos, com o objetivo de identificar e buscar soluções para os entraves que têm impedido a conclusão das obras;

9.3. autorizar a AudUrbana a constituir processo apartado para monitoramento específico da recomendação contida no subitem 9.2.4. acima, direcionada ao Ministério das Cidades, para o estabelecimento de Compromisso Cidadão, com o apoio da Secretaria de Relações Institucionais, visando à retomada de obras paralisadas de saneamento;

9.4. autorizar a disponibilização pública do Radar do Saneamento, após procedimento de conferência das bases de dados utilizadas na composição do Indicador de Maturidade Institucional sobre Saneamento (IMIS), assegurando-se aos órgãos e entidades responsáveis pelas informações o prazo de 60 (sessenta) dias para apresentação de eventuais dados complementares, correções ou esclarecimentos, devendo o painel ser divulgado com a explicitação da metodologia adotada para seu cálculo e das limitações e ressalvas metodológicas pertinentes;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228272.

9.5. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério das Cidades e à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; e

9.6. restituir os autos à AudUrbana, para continuidade do presente acompanhamento.

10. Ata n° 45/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3067-45/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81228272.