ANÁLISE CONJUNTURAL

Ano 6 volume 5 - julho/2025

05 ANOS DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO: ANÁLISE DA MOBILIZAÇÃO PÚBLICA

Passados cinco anos da promulgação do novo marco legal do saneamento (Lei nº 14.026/2020), esta análise examina a mobilização dos entes públicos frente às exigências legais e institucionais para a universalização dos serviços.

O estudo aborda a evolução na formalização dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), a contratualização das metas de atendimento e a adesão aos modelos de regionalização.

Com base em dados regionais, a análise evidencia a importância do fortalecimento da capacidade institucional local e do papel da União no apoio técnico e financeiro aos entes federativos, conforme previsto na legislação. Essa atuação federativa é essencial para assegurar que nenhum município fique à margem do novo modelo de prestação e que o objetivo da universalização se torne realidade em todo o território nacional.

Os dados aqui apresentados são uma prévia do Panorama da Participação Privada no Saneamento 2025 elaborado pela ABCON SINDCON.

05 ANOS DO NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO: ANÁLISE DA MOBILIZAÇÃO PÚBLICA

1. INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Lei nº 14.026/2020, que atualizou o marco legal do saneamento (Lei nº 11.445/2007), o setor passou a operar sob novas exigências normativas voltadas à universalização da prestação dos serviços. Entre as principais inovações, destacam-se a obrigatoriedade de metas contratuais de cobertura, a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores e o estímulo à regionalização da prestação dos serviços.

A principal mudança está no estabelecimento de metas de universalização, em que 99% da população brasileira deverá ter acesso ao abastecimento de água e 90% a coleta e tratamento de esgoto até 2033, salvo exceções previstas.

Este balanço dos primeiros cinco anos foca na mobilização dos entes públicos para a implementação da política de saneamento, com ênfase na formalização de instrumentos de planejamento, na contratualização das metas e na atração de operadores privados.

Os dados aqui apresentados são uma prévia do Panorama da Participação Privada no Saneamento 2025 elaborado pela ABCON SINDCON.

TEMAS ABORDADOS

Planejamento Municipal

Regionalização

Contratualização das metas

2. PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs) foram instituídos pela Lei nº 11.445/2007 como instrumento obrigatório de planejamento da prestação dos serviços públicos de saneamento. A partir da atualização promovida pela Lei nº 14.026/2020 (novo marco legal do saneamento), exigências formais e prazo de revisão foram reformulados, consolidando seu papel como condição indispensável para acesso a recursos públicos.

A responsabilidade pela elaboração e aprovação dos PMSBs é do titular dos serviços, que pode optar por planos integrados ou específicos para cada um dos quatro componentes do saneamento: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. A elaboração pode se basear em estudos fornecidos pelos prestadores de serviços, desde que atenda aos requisitos legais mínimos estabelecidos.

Independentemente do escopo adotado, os planos devem conter:

- Diagnóstico da situação do saneamento e seus impactos nas condições de vida da população;
- Metas de curto, médio e longo prazo voltadas à universalização dos serviços;
- Programas e ações estruturantes compatíveis com os planos plurianuais e outras políticas setoriais;
- Medidas para emergências e contingências; e
- Mecanismos de avaliação sistemática de eficiência e eficácia.

Os planos também precisam ser compatíveis com os planos diretores municipais e os planos das bacias hidrográficas e deve ser amplamente divulgado com realização de audiências ou consultas públicas. A verificação do cumprimento dos planos é de responsabilidade da entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços.

Com a aprovação do novo marco legal do saneamento, o prazo máximo de revisão foi ampliado para até dez anos, substituindo a exigência anterior de revisão quadrienal. A nova lei também estabeleceu que municípios com população inferior a 20 mil habitantes podem apresentar planos simplificados, reconhecendo os diferentes níveis de complexidade do planejamento.

Desde 31 de dezembro de 2024, a existência de plano de saneamento básico se tornou condição para o acesso aos recursos orçamentários da União ou aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.

PRINCIPAIS ASPECTOS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

COMPONENTES

NECESSÁRIOS	• Abastecimento de água potável • Esgotamento sanitário • Manejo de resíduos sólidos • Drenagem urbana
CONTEÚDO MÍNIMO	• Diagnóstico da situação do saneamento • Metas de curto, médio e longo prazo • Programas e ações estruturantes • Medidas para emergências e contingências • Mecanismos de avaliação sistemática de eficiência e eficácia
PERIODICIDADE DE REVISÃO	• 10 anos
ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS PRAZOS	• Entidade Reguladora

Fonte: Lei nº 11.445/2007 e Decreto nº 7.217/2010.

Entre 2019 e 2023, o número de municípios brasileiros que declaram dispor de Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) passou de 2.393 para 3.836 — um crescimento de 60,3% em quatro anos. Esse movimento reflete o efeito mobilizador do novo marco legal do saneamento (Lei nº 14.026/2020), que reforçou a importância do planejamento como base para a expansão e a qualificação dos serviços.

O avanço foi generalizado entre as regiões, com destaque para o Nordeste, que mais que dobrou a quantidade de municípios com plano formalizado, registrando um crescimento de 153,4%. As Regiões Norte (+130,5%) e Centro-Oeste (+63,1%) também apresentaram desempenho elevado. No Sul e Sudeste, onde os níveis de planejamento já eram mais elevados, a adesão continuou em trajetória ascendente, alcançando em 2023 patamares superiores a 80% dos municípios.

EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM PMSB POR REGIÃO (2019 x 2023)

Região	Quantidade de Municípios com PMSB em 2019	% Municípios com PMSB em 2019	Quantidade de Municípios com PMSB em 2023	% Municípios com PMSB em 2023	Aumento absoluto de municípios com PMSB	Aumento % de municípios com PMSB
Nordeste	307	17,1%	778	43,4%	471	153,4%
Norte	118	26,2%	272	60,4%	154	130,5%
Centro-Oeste	206	44,1%	336	71,9%	130	63,1%
Sudeste	940	56,4%	1.366	81,9%	426	45,3%
Sul	822	69,0%	1.084	91,0%	262	31,9%
Total	**2.393**	**43,0%**	**3.836**	**68,9%**	**1.443**	**60,3%**

Fonte: Elaboração ABCON SINDCON com base nos dados do SINISA e SNIS.

Ao avaliar o porte dos municípios, observa-se que a formalização dos PMSB acompanha a capacidade institucional das administrações locais. Em 2023, a adesão já foi total entre os municípios com mais de 1 milhão de habitantes (100%) e manteve-se elevada nos de grande porte: 92% entre 500 mil e 1 milhão de habitantes e 87% entre 100 e 500 mil. Já entre os municípios de médio porte (20 a 100 mil habitantes), a cobertura foi de 72%, enquanto os de até 20 mil habitantes registraram 66%.

Os resultados confirmam a capacidade das cidades maiores de conduzir processos de planejamento técnico e administrativo. Por outro lado, reforça a importância de políticas de apoio específicas para os municípios de menor porte, que concentram os maiores desafios operacionais. Nesse contexto, é especialmente relevante a previsão legal de elaboração de planos simplificados para municípios com menos de 20 mil habitantes, conforme alterado pela Lei nº 14.026/2020. Essa flexibilidade normativa permite que os pequenos municípios tenham um instrumento compatível com sua realidade, sem prejuízo da efetividade do planejamento.

FORMALIZAÇÃO DO PMSB POR PORTE DE MUNICÍPIO (2023)

Porte do município	Quantidade de Municípios com PMSB	Total Municípios	% Com PMSB
Até 20 mil habitantes	2.552	3.849	66,3%
Entre 20 e 100 mil habitantes	1.002	1.401	71,5%
Entre 100 e 500 mil habitantes	243	279	87,1%
Entre 500 mil e 1 milhão de habitantes	24	26	92,3%
Mais de 1 milhão de habitantes	15	15	100,0%
Total	**3.836**	**5.570**	**68,9%**

Fonte: Elaboração ABCON SINDCON com base nos dados do SINISA e SNIS.

A cobertura geral de 68,9% em 2023 representa um avanço importante frente aos anos anteriores e sinaliza um ambiente institucional cada vez mais orientado à gestão estruturada dos serviços de saneamento.

O cenário é promissor e aponta para uma consolidação progressiva da cultura do planejamento no setor. Para que esse avanço se torne verdadeiramente universal, é necessário fortalecer os mecanismos de apoio técnico e financeiro, especialmente voltados aos municípios de menor porte, assegurando que todos os entes federativos disponham de planos compatíveis com suas realidades e compromissados com a universalização dos serviços.

3. REGIONALIZAÇÃO

O novo marco legal do saneamento também introduziu a previsão da prestação regionalizada dos serviços como estratégia para viabilizar a universalização. A sistemática proposta se baseia nos mecanismos de: i. ganhos de escala, em que o custo médio dos serviços é reduzido na medida em que há um maior número de consumidores; ii. subsídio cruzado, em que a aglomeração de municípios de diferentes perfis socioeconômicos permite que áreas de maior renda subsidiem as de menor renda.

FORMAS PREVISTAS DE REGIONALIZAÇÃO

REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES Instituídas pelos estados, por municípios limítrofes, por meio de lei complementar, nos termos da Constituição Federal e da Lei nº 13.089/2015.	**UNIDADES REGIONAIS DE SANEAMENTO BÁSICO** Instituídas pelos estados, por meio de lei ordinária, permitindo o agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes para atender exigências sanitárias e viabilizar economicamente a prestação.
BLOCOS DE REFERÊNCIA Estabelecidos pela União com base na Lei nº 11.445/2007, formados mediante adesão voluntária dos titulares e gestão associada.	**REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO (RIDES)** Organizadas por lei complementar federal em territórios que abrangem mais de uma unidade da federação.

Fonte: Lei nº 11.445/2007, Lei nº 14.026/2020 e Decreto nº 11.599/2023.

O processo para a regionalização envolve a estruturação da prestação regionalizada, a formalização por parte dos municípios da adesão e a constituição da entidade de governança. O Decreto nº 11.599/2023 estabeleceu que, a partir de 31 de dezembro de 2025, os titulares que não estiverem com o processo concluído, não terão acesso a recursos públicos federais e aos financiamentos com recursos da União.

O decreto prevê, no entanto, duas exceções:

- Municípios que têm serviços prestados por companhias estaduais, com contratos firmados até 12 de julho de 2023 e com capacidade econômico-financeira comprovada, nos termos do Decreto nº 11.466/2023;
- Municípios que, em 12 de julho de 2023, possuem concessões ou PPPs já licitadas ou cuja concessão ou PPP já tenha sido licitada, ou submetida à consulta pública ou que seja objeto de estudos já contratados pelas instituições financeiras federais.

A regionalização avançou formalmente. Até o momento, apenas os Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro não formalizaram a regionalização em todo o Estado.

Contudo, apesar da aprovação dos atos normativos estabelecendo a prestação regionalizada, ainda há desafios na formalização da adesão por parte dos municípios e da constituição da entidade de governança.

SITUAÇÃO DOS ESTADOS QUE NÃO FORMALIZARAM A REGIONALIZAÇÃO EM TODOS OS MUNICÍPIOS (2025)

Estado	Quantidade de Municípios regionalizados	Total Municípios	% Municípios regionalizados
Minas Gerais	612	853	71,7%
Rio de Janeiro	76	92	82,6%
Rio Grande do Norte	166	167	99,4%

Fonte: Elaboração ABCON SINDCON com base em ANA, Ministério das Cidades, BNDES, Radar PPP e Governos de Estado. Levantamento em maio de 2025.

4. CONTRATUALIZAÇÃO DAS METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO

A Lei nº 14.026/2020 também consolidou a obrigatoriedade de inclusão, em todos os contratos de prestação de serviços, de metas de universalização. Os contratos em vigor receberam prazo até 31 de março de 2022 para serem adequados às novas metas. Contratos previamente licitados com metas diferentes seguiram vigentes, mas o titular deve adotar os seguintes instrumentos para cumprir as metas legais:

- Aditamento contratual com reequilíbrio econômico-financeiro;

- Licitação complementar; ou
- Execução direta do serviço remanescente.

Para garantir a capacidade de cumprimento dessas metas, a lei exigiu comprovação da capacidade econômico-financeira. Inicialmente regulamentada pelo Decreto nº 10.710/2021, essa disciplina foi posteriormente substituída pelo Decreto nº 11.598/2023. Essa normativa exigiu:

- Análise técnico-econômica do prestador, inclusive de contratos provisórios e precários, com prazo estendido até 31 de dezembro de 2023;
- Possibilidade de plano de metas de ajuste para prestadores que não atendam de imediato aos critérios, com prazo de até cinco anos e acompanhamento regulatório anual;
- Limite para decisão regulatória definitiva até 31 de março de 2024.

Atualmente, 68% dos municípios brasileiros possuem metas de universalização formalmente contratualizadas, conforme os parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.026/2020. A adesão ao novo regime contratual variou entre as regiões, refletindo diferentes estágios de maturidade institucional e modelos de prestação de serviços.

O Nordeste apresentou o maior índice de contratualização, com 77% dos municípios contemplados. As regiões Sul (71%) e Sudeste (66%) também registraram patamares elevados, acima da média nacional. No Centro-Oeste, 64% dos municípios já incorporaram metas de universalização em seus contratos. A exceção foi a região Norte, com apenas 39% de contratualização, o que indica a necessidade de maior suporte técnico, jurídico e institucional para adequação contratual.

MUNICÍPIOS COM UNIVERSALIZAÇÃO CONTRATUALIZADA (2025)

Região	Quantidade de municípios com universalização contratualizada	Total Municípios	% Municípios com Universalização contratualizada
Nordeste	1.383	1.794	77,1%
Sul	846	1.191	71,0%
Sudeste	1.109	1.668	66,5%
Centro-Oeste	299	467	64,0%
Norte	177	450	39,3%
Total	**3.814**	**5.570**	**68,5%**

Fonte: Elaboração ABCON SINDCON com dados da ANA, Radar PPP, BNDES e SPRIS. Levantamento em maio de 2025.

Apesar do avanço observado, o fato de 32% dos municípios ainda não contarem com metas de universalização formalmente contratualizadas representa um ponto de atenção para a consolidação do novo modelo de prestação.

Para superar esse cenário, é indispensável uma atuação por parte dos gestores públicos responsáveis pela definição do arranjo institucional. Nesse processo, a parceria com o setor privado tem se mostrado uma via eficaz para estruturar soluções de médio e longo prazo, atrair investimentos e fortalecer a capacidade técnica dos entes públicos.

5. COMENTÁRIOS FINAIS

Os cinco anos de vigência do Novo Marco Legal do Saneamento representam um período de intensa mobilização institucional, com avanços na formalização dos planos municipais, na contratualização das metas de universalização e na consolidação de bases regulatórias mais robustas. O setor passa por uma reconfiguração estrutural, guiada por critérios técnicos e metas claras.

Os dados analisados revelam que o país caminha na direção da universalização, mas ainda enfrenta desafios relevantes. Municípios de menor porte e regiões com menor capacidade institucional demandam atenção específica, tanto no apoio técnico quanto na viabilização financeira. A regionalização, nesse contexto, surge como instrumento essencial para garantir escala, viabilidade e equidade na prestação dos serviços.

A consolidação do novo modelo exige continuidade no esforço de articulação federativa e, sobretudo, protagonismo dos titulares dos serviços. Ao lado disso, a parceria com o setor privado se mostra cada vez mais relevante para ampliar a capacidade de execução, atrair investimentos e promover soluções estruturantes.

ANÁLISE CONJUNTURAL

Publicação periódica da ABCON SINDCON - Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto | www.abconsindcon.com.br | Diretora-Executiva: Christianne Dias | Elaboração: Ilana Junqueira Marques Ferreira Figueiredo e Romário Júnior | e-mail: faleconosco@abconsindcon.com.br | Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.