

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS - IBRAOP

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB / COMITÊ OBRAS PÚBLICAS

PROC-IBR-SAN 130/2024

Procedimento de Auditoria da Contratação dos
Serviços de Saneamento Básico

Primeira edição válida a partir de: / / _

www.ibraop.org.br

1. OBJETIVOS/JUSTIFICATIVAS

O procedimento tem por objetivo subsidiar a ação do controle externo para a fiscalização da contratação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando as diversas possibilidades da prestação dos serviços.

A análise se faz necessária para a verificação do atendimento aos diversos normativos legais no processo de contratação, bem como para a avaliação do melhor arranjo em relação aos componentes do saneamento básico.

2. EQUIPAMENTOS/INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

3. PROCEDIMENTO

A análise da Equipe de Auditoria deve, inicialmente, levar em conta que existem diversas possibilidades de contratação da execução dos serviços públicos de saneamento básico¹. Ademais, dentro dos serviços que integram os quatro componentes do saneamento básico, o titular pode optar por prestar e/ou contratar os serviços de forma conjunta (integral ou parcialmente) ou individualmente e, ainda, combinar diferentes possibilidades de contratação.

O titular poderá prestar os serviços públicos de saneamento básico diretamente, por meio de órgão de sua administração direta, ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre sua administração indireta; ou, ainda, indiretamente, por meio de concessão, em quaisquer das modalidades admitidas, mediante prévia licitação, conforme disposto no art. 10 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo vedada sua prestação por meio de contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

Ressalta-se que o titular poderá prestar diretamente² os serviços públicos de saneamento básico, de forma terceirizada, conforme o caso, para a realização de atividades específicas, por meio de instrumentos regidos pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Tal contratação, desde que observados os princípios e objetivos da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, não configura prestação indireta nem delegação dos referidos serviços, conforme previsto no § 1º do art. 2º do Decreto Federal nº 11.599, de 2023.

Para a definição do escopo da auditoria, é recomendável que a Equipe de Auditoria tenha revisado o PROC-IBR-SAN 100/2024, que estabelece as diretrizes gerais para as auditorias nos serviços públicos de saneamento básico.

Na etapa de planejamento dos trabalhos, a Equipe de Auditoria deve avaliar o estágio de amadurecimento da contratação dos serviços de cada componente do saneamento básico, em especial os relacionados aos que se encontram mais incipientes, tais como os serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

¹ A prestação poderá ser individual, regionalizada ou por gestão associada, na forma disposta pelo art. 241 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. A gestão associada também pode se configurar sob a forma de **consórcios públicos**, vinculados à prestação de serviços de saneamento básico, única situação em que ainda é regular a existência de contratos de programa, como estatuído pelo art. 10 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com a redação dada pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020.

² No caso de execução direta dos serviços de saneamento básico, a Administração Pública tem responsabilidade pela operação e gerenciamento dos serviços, cabendo-lhe adotar todas as providências para a adequada operação, mediante observância do procedimento de licitação, como aquisição de máquinas, equipamentos ou insumos, utilização de mão de obra própria ou contratação de serviços com fornecimento de mão de obra, locação de equipamentos e contratação de serviços relacionados à sua operação.

É importante realizar, na fase de planejamento, a análise crítica preliminar quanto à consistência, conformidade e aderência técnica em relação aos estudos, documentos complementares e dados que fundamentam a contratação dos serviços, a fim de identificar riscos relevantes decorrentes de falhas, omissões ou vieses nas informações que possam comprometer a eficiência, a eficácia ou a efetividade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Para tanto, a equipe técnica poderá verificar a coerência metodológica e a fundamentação técnica dos estudos apresentados, bem como sua compatibilidade com as diretrizes estabelecidas nos planos setoriais.

Diante disso, a Equipe de Auditoria definirá o escopo da sua auditoria, cabendo, a partir dos recursos disponíveis e do caso concreto, estabelecer quais procedimentos a seguir serão utilizados e quais documentações serão requisitadas.

Além dos procedimentos indicados a seguir, cabe à Equipe de Auditoria verificar a aplicabilidade de normas técnicas específicas e realizar análises complementares sobre completude e consistência, como aplicação PROC-IBR-SOCIOAMB 02/2023 - Análise do planejamento, avaliação de alternativas e portfólio de projetos de infraestrutura - e PROC-IBR-SOCIOAMB 03/2024 - Diretrizes para a auditoria da avaliação da viabilidade técnica, econômica, social e ambiental dos projetos de infraestrutura, conforme sua experiência profissional e a situação fática. Ressalta-se que os procedimentos levantados não são exaustivos, podendo ser identificados outros, a depender do escopo da fiscalização.

3.1 Análise do Projeto da Contratação

A Equipe de Auditoria pode verificar, no processo de contratação dos serviços de saneamento, se está, no que for relativo ao caso em análise, sendo atendida a legislação aplicável ao tema, em especial o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Concessões), Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (PPPs), Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Consórcios Públicos), Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Licitações e Contratos), Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei Nacional de Saneamento Básico - LNSB) e decretos regulamentadores das citadas leis.

A Equipe de Auditoria também poderá verificar a aderência do procedimento de contratação às normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) relativas ao saneamento básico, disponíveis no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico>. Caso o endereço esteja desatualizado, recomenda-se realizar uma busca no site da ANA para localizar o novo link.

Inicialmente, a Equipe de Auditoria poderá verificar:

- a) a existência de estudos que contemplem a avaliação das formas de prestação dos serviços de saneamento e a justificativa da forma de prestação escolhida, demonstrando suas vantagens sociais, ambientais e econômicas nos curto, médio e longo prazos, e a sustentabilidade econômico-financeira mediante cobrança de taxa, tarifa ou preços públicos, considerando, inclusive, as melhores práticas em termos de competitividade para o caso concreto, conforme estabelece o art. 175 da Constituição Federal, o art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o art. 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, o art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os arts. 29 e 35 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, o art. 2º do Decreto nº 11.599, de 2023, e legislação correlata;

- b) se foi observada no estudo para a escolha da forma de contratação dos serviços públicos de saneamento básico, **global ou fracionada**, a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, nos termos do inciso XVI do art. 3º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, bem como a eventual conjugação, ou não, com os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos e/ou de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, em atendimento ao art. 16 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e aos arts. 18, § 1º, inciso VIII, e 47 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
- c) caso haja no projeto de contratação a previsão de aplicação de tarifa social, se existe levantamento do quantitativo de beneficiários com a tarifa social de água e esgoto na forma do art. 2º da Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024;
- d) no caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes³ a que se refere o *caput* do artigo 12 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro 2007, se constam do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento, conforme previsto § 4º do mesmo artigo da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro 2007;
- e) a existência de cálculo da linha de base⁴ dos indicadores de cobertura e de atendimento, com a respectiva memória de cálculo, a fim de viabilizar o cumprimento do art. 24 da Norma de Referência nº 8 da ANA, ou de norma que vier a suceder.

Alguns Tribunais de Contas/órgãos de controle possuem normativas específicas⁵ voltadas à análise preventiva dos processos de desestatização dos serviços públicos por meio de privatizações, concessões e PPPs. A Equipe de Auditoria pode verificar se o projeto da contratação já foi objeto de análise em seu Tribunal/órgão de controle ou se está proposto um procedimento próprio para a realização da análise que possa ser utilizado conjuntamente ou de forma complementar a este.

3.1.1 Contratação por meio da Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993)

Nessa forma de contratação, a(s) infraestrutura(s) pertence(m) à Administração Pública, que contrata um terceiro para a prestação dos serviços, cabendo o gerenciamento à empresa contratada e não à Administração, que apenas fiscalizará o serviço.

Na análise das contratações realizadas ainda por meio da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Equipe de Auditoria pode utilizar como referência as orientações técnicas e os procedimentos gerais e específicos de auditoria disponibilizados pelo Ibraop nos seguintes endereços: <https://www.ibraop.org.br/orientacoes-tecnicas/> e <https://www.ibraop.org.br/procedimentos-aprovados-e-vigentes/>.

³ Como exemplos de serviços interdependentes, citam-se os relacionados ao manejo de resíduos sólidos urbanos (coleta, transporte, transbordo e destinação final).

⁴ Entende-se como cálculo de linha de base o valor inicial de referência estabelecidos para os indicadores de cobertura e atendimento aos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, mensurado anteriormente à contratação. Essa medição inicial é essencial para permitir a avaliação comparativa ao longo do tempo, possibilitando verificar a efetividade dos serviços. A linha de base deve ser definida com base em dados atualizados e precisos em relação à situação da cobertura dos serviços e da população atendida ou não com serviços.

⁵ A título de exemplo, o TCU expediu Instrução Normativa (IN) TCU nº 81/2018, alterada pela IN TCU nº 86/2020.

3.1.2 Contratação por meio de PPP ou Concessão Comum (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995)

Inicialmente, a Equipe de Auditoria pode verificar se foram atendidos os seguintes dispositivos normativos:

- a) elaboração de estudo de viabilidade, prévio à licitação, que deverá ser elaborado pela própria Administração ou contratado, ou ainda advindo de um Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI ou Manifestação de Interesse Privado – MIP, em que terceiros apresentam estudos que serão ressarcidos pela empresa vencedora da licitação da PPP, conforme art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, art. 81 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015;
- b) toda concessão, comum ou PPP, deverá ser precedida dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, mencionadas no item anterior, os quais devem estar vinculados ao Plano de Saneamento Básico, demonstrando os custos eficientes de operação e de manutenção (OPEX), de investimentos prudentes e necessários (CAPEX), projeção de demanda, prazos, fontes de receita, todos demonstrados em um fluxo de caixa, que apresente a viabilidade da PPP por meio de TIR, VPL, *payback*, entre outros, em atendimento ao § 1º do art. 11 da Lei nº 11.445, 2007, art. 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para as PPP;
- c) elaboração da matriz de riscos⁶ bem como dos indicadores de desempenho e metas, entre outras exigências conforme estabelecem o art. 5º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, o art. 10-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a Norma de Referência nº 5/2024 da ANA, ou de norma que a vier a suceder;
- d) vedação quanto à celebração de contrato de parceria público-privada que tenha como **objeto único** o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, conforme dispõe o inciso III do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

Na ausência de normativo e/ou procedimento específico no seu órgão de controle para a análise prévia dos processos de desestatização dos serviços públicos por meio de privatizações, concessões e PPPs, a Equipe de Auditoria pode, considerando as especificidades da contratação analisada, utilizar como parâmetro as normativas existentes e suas futuras atualizações, a exemplo dos seguintes documentos:

- O Referencial para Controle Externo de Concessões e Parcerias Público-Privadas do TCU⁷.
- A Nota Técnica do Instituto Rui Barbosa - IRB sobre a atuação dos Tribunais de Contas na Fiscalização de Projetos de Desestatizações⁸.
- As normativas existentes em outros Tribunais.
- Para analisar concessões voltadas à disposição final de rejeitos em aterros sanitários, a Equipe de Auditoria pode seguir o PROC-IBR-RSU 025/2019 - Análise de Concessão do Serviço Público de Disposição dos Rejeitos em Aterro Sanitário, e eventuais revisões posteriores e suas atualizações, disponível em:
https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/proc_rsu/PROC-IBR-RSU-025-2019.pdf.

⁶ Conforme o Manual Orientativo sobre a Norma de Referência ANA nº 5/2024, a matriz de risco cumpre um papel essencial de alocação (atribuição a uma das partes, de forma clara e suficiente) dos riscos entre as partes.

⁷ Documento que visa sistematizar o conteúdo técnico contemporâneo, associando-o à prática do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, de modo a contribuir preventivamente para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas por meio da fiscalização de concessões e PPPs, nos setores de infraestrutura. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/76306499>. Acesso em 27 ago. 2024.

⁸ A Nota Técnica visa dar continuidade aos propósitos intrínsecos ao Comitê de Concessões, Privatizações e Parcerias Público-Privadas do IRB, oferecendo subsídios que permitam aos Tribunais de Contas seguirem aperfeiçoando suas estruturas, regramentos e estratégias de atuação concomitante, tanto no que se refere ao acompanhamento das fases internas e externas dos procedimentos licitatórios como da respectiva fase de execução dos contratos. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wpfd_file/2023-01-17/-nota-tecnica--atuacao-dos-tribunais-de-contas-na-fiscalizacao-de-projetos-de-desestatizacoes/. Acesso em: 27 ago. 2024

3.2 Análise do Termo Contratual

3.2.1 Contratos de programa e contratos firmados por meio de licitação pública em data anterior ao novo marco regulatório e ainda vigentes

Os contratos de programa, bem como os firmados por meio de licitação pública em vigor quando das alterações introduzidas pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, permanecerão válidos até o advento de seu termo contratual, nos termos do § 3º do art. 10-B e art. 11 da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Nas suas análises, a Equipe de Auditoria deve atentar para o fato de que, apesar da vedação aos contratos de programa, existe a possibilidade de gestão associada conforme previsto na alínea “c” do art. 3º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Nesse caso, surge uma relação entre entes federativos regida pelo art. 13 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos⁹.

Com relação a esses contratos, a Equipe de Auditoria, pode verificar:

- a) a comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- b) a compatibilização do contrato com as metas previstas no art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (universalização), e indicadores da NR 8 da ANA, ou de norma que a vier a suceder, nos termos dos §§ 1º a 3º do mesmo artigo;
- c) a existência e adequação das normas de regulação previstas no inciso III do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, quanto à previsão dos meios de cumprimento do disposto na Lei, à designação da Entidade Reguladora Infranacional (ERI) e, no caso de serviços prestados por contratos de concessão ou de programa, ao disposto no § 2º do mesmo artigo;
- d) o atendimento às condições impostas pelo Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023, atinentes à verificação da capacidade econômico-financeira do prestador para que implemente tempestivamente a universalização¹⁰ do saneamento básico;
- e) o atendimento, nos casos em que se adotou a desestatização, ao disposto no art. 17 do Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023, que prevê a presunção de atendimento à capacidade econômico-financeira;
- f) a previsão nos contratos ou em instrumentos congêneres da necessidade de observar os regulamentos expedidos pela respectiva ERI.

⁹ “Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.”

¹⁰ Muitos contratos em curso foram celebrados com falhas diversas: sem licitação, sem cláusulas claras e objetivas sobre a realização de investimentos que possibilitem a universalização, mas não é possível simplesmente rescindi-los, prejudicando a população, por isso, a recomendação do art. 11 do Decreto nº 11.598, de 2023, de que a entidade reguladora responsável faça a avaliação do prestador a respeito de sua capacidade econômico-financeira, a fim de conferir se o contrato confere as condições para a universalização, isto é, prevenir que aconteçam os casos de exploração do serviço priorizando a parcela rentável, em detrimento da parcela de menor rentabilidade, evitando-se a ocorrência do modelo comumente conhecido filé com osso, em que prestador consome o “filé” e abandona o “osso”.

3.2.2 Novos Contratos

Para os contratos firmados após a vigência da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualizou o Marco Regulatório do Saneamento Básico, a Equipe de Auditoria pode verificar:

- a) se os novos contratos de concessão, no caso de prestação indireta, se operacionalizam por meio de procedimento licitatório, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, nos termos do art. 10 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e art. 2º, inciso II da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- b) se existem as cláusulas contratuais essenciais, conforme determina o art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- c) se houve o atendimento aos requisitos listados nos incisos I a V do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (condições de validade dos contratos);
- d) se existem mecanismos de mensuração progressiva que permitam o acompanhamento das condições necessárias para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no prazo estabelecido no art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, em atendimento às NRs 8 e 9 da ANA, ou de norma que a vier a suceder;
- e) se há compatibilidade entre o Plano de Saneamento Básico, os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato, conforme estabelece o § 1º do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- f) se os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, atendem ao disposto no art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e decretos regulamentadores, quanto à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada;
- g) se existem normas de regulação, em atendimento ao inciso III do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização, e, no caso de serviços prestados por contratos de concessão ou de programa, se as normas atendem ao disposto no § 2º do mesmo artigo;
- h) no caso de prestação regionalizada, se foram atendidas as condições do § 4º do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que remete aos incisos I a IV do *caput* e aos §§ 1º e 2º do mencionado dispositivo, bem como se o titular cumpriu as disposições sobre a prestação regionalizada dos serviços, conforme o PROC-IBR-SAN 111/2025 – Procedimento de auditoria na prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico¹¹;
- i) se existem cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados, contrariando a restrição legal contida no § 3º do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- j) se há vedação contratual de distribuição de lucros e dividendos em caso de descumprimento das metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico de prestação de serviços públicos de saneamento, nos termos do § 5º do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

¹¹ O procedimento, PROC-IBR-SAN 111/2025, referido neste documento, até a data de publicação deste procedimento, ainda não se encontra publicado. Ressalta-se que sua elaboração está em curso, com previsão de publicação no decorrer do ano de 2025.

- k) se houve observância ao limite legal e às demais exigências do art. 11-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, no caso de previsão contratual de subdelegação;
- l) se existe aderência do contrato em análise às condicionantes expressas nos §§ 1º a 9º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, quanto às metas de universalização, no que couber;
- m) se a relação entre diferentes prestadores que executem atividades interdependentes entre si está regulada por contrato, bem como se há previsão de entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização, conforme estabelece o art. 12 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- n) se existem cláusulas contratuais para o atendimento às condições de instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico, em especial as diretrizes expressas nos incisos I a VIII do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, verificando também, caso haja no projeto de contratação a previsão de aplicação de tarifa social, se existe levantamento do quantitativo de beneficiários com a tarifa social de água e esgoto, na forma do art. 2º da Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024, visando à sustentabilidade econômico-financeira dos serviços;
- o) se existem, na minuta de contrato de concessão (anexo do edital de licitação) ou no respectivo contrato, regras sobre a forma de composição e de revisão da contrapartida financeira (via de regra, tarifa ou preço público) a ser paga ao prestador, como remuneração pelo fornecimento do serviço, seja a contratação única ou conjugada, no caso de serviços interdependentes, atentando, especialmente, para o contido no art. 12, § 4º da lei n. 11.445, de 2007.

4 POSSÍVEIS ACHADOS DE AUDITORIA

- a) ausência de estudos que contemplem a avaliação das formas de prestação dos serviços de saneamento e a justificativa da forma de prestação escolhida, demonstrando suas vantagens sociais, ambientais e econômicas no curto, médio e longo prazos e a sustentabilidade econômico-financeira mediante cobrança de taxa ou tarifa ou preços públicos, considerando, inclusive, as melhores práticas em termos de competitividade para o caso concreto, o que contraria o art. 175 da Constituição Federal, o art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o art. 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, o art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e os arts. 29 e 35 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e legislação correlata;
- b) no estudo realizado para a escolha da forma de contratação do saneamento básico, **global ou fracionada**, não foram consideradas as melhores práticas em termos de competitividade para o caso concreto, o que contraria o art. 16 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e os arts. 18, § 1º, VIII e 47 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
- c) inexistência na minuta de contrato de concessão (anexo do edital de licitação) ou no respectivo contrato das regras sobre a forma de composição e de revisão da contrapartida financeira (via de regra, tarifa ou preço público) a ser paga ao prestador, como remuneração pelo fornecimento do serviço, seja a contratação única ou conjugada, no caso de serviços interdependentes, o que contraria o art. 12, § 4º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- d) ausência de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, contrariando o art. 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;
- e) deficiência dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, contrariando o art. 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;
- f) ausência da matriz de riscos e outras exigências estabelecidas no art. 5º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, art. 10-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e Norma de Referência ANA nº 5/2024;
- g) deficiência na matriz de riscos, bem como dos indicadores de desempenho e metas, entre outras exigências, o que contraria o art. 5º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, o art. 10-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a Norma de Referência ANA nº 5/2024;
- h) ausência dos indicadores de desempenho e metas, entre outras exigências, o que contraria o art. 5º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, o art. 10-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a Norma de Referência ANA nº 5/2024;
- i) existência de contrato de parceria público-privada, que tem como **objeto único** o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, o que contraria o inciso III do § 4º do art. 2º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;
- j) irregularidades na elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, o que contraria o art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, art. 81 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015;
- k) inexistência de cálculo da linha de base dos indicadores de cobertura e de atendimento, com memória de cálculo, o que inviabiliza o atendimento do art. 24 da Norma de Referência nº 8 da ANA;

- l) ausência de comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, em desacordo com o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- i) incompatibilidade do contrato com as metas previstas no art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, nos termos dos §§ 1º a 3º do mesmo artigo;
- j) não atendimento às condições impostas art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e do Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023, atinentes à verificação da capacidade econômico-financeira do prestador para que implemente tempestivamente a universalização do saneamento básico;
- k) não atendimento, nos casos em que se adotou a desestatização, às condições estabelecidas no art. 17 do Decreto nº 11.598, de 12 de julho de 2023;
- l) as novas contratações para prestação indireta não foram realizadas por meio de procedimento licitatório, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, o que contraria o art. 10 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e art. 2º, inciso II da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- m) inexistência de cláusula(s) contratual(is) essencial(is), contrariando o art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- n) incompletude de cláusula(s) contratual(is) essencial(is), contrariando o art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- o) não atendimento aos requisitos listados nos incisos I a V do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (condições de validade dos contratos);
- p) incompatibilidade entre o Plano de Saneamento Básico e os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato, em desacordo com o que estabelece o § 1º do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- q) ausência de mecanismos de mensuração progressiva que permitam o acompanhamento das condições necessárias para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico no prazo estabelecido no art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, e com as metas progressivas dos indicadores das Normas de Referência nos 8 e 9 da ANA;
- r) inexistência de normas de regulação, em desacordo com o inciso III do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e, por outro lado, no caso de serviços prestados por contratos de concessão ou de programa, existência de normas que contrariam o disposto no § 2º do mesmo artigo;
- s) não atendimento às condições previstas no § 4º do art. 11, da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que remete aos incisos I a IV do *caput* e aos §§ 1º e 2º do mencionado dispositivo, quando se tratar de prestação regionalizada;
- i) existência de cláusulas que prejudicam as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados, contrariando a restrição legal contida no § 3º do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

- j) inexistência de vedação contratual de distribuição de lucros e dividendos em caso de descumprimento das metas e cronogramas estabelecidos no contrato específico de prestação de serviços públicos de saneamento, contrariando o § 5º do art. 11 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- k) previsão contratual de subdelegação sem a observância ao limite legal e/ou às demais exigências do art. 11-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- l) não aderência do contrato às condicionantes expressas nos §§ 1º a 9º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, quanto às metas de universalização;
- m) ausência de regulação por contrato das atividades interdependentes entre prestadores de serviços ou não designação de entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização, em desacordo com o art. 12 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- n) inexistência de cláusulas contratuais para o atendimento às condições na instituição das tarifas, dos preços públicos e das taxas para os serviços de saneamento básico, em desacordo com as diretrizes expressas nos incisos I a VIII do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;
- o) inexistência de levantamento do quantitativo de beneficiários com a tarifa social de água e esgoto, em desacordo com o que estabelece o art. 2º da Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024, que visa à sustentabilidade econômico-financeira dos serviços;
- p) inconformidade do contrato com os regulamentos da respectiva Entidade Reguladora Infranacional.

5 DOCUMENTOS PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL

- a) Edital ou instrumento convocatório e anexos;
- b) Termo de referência da contratação;
- c) Projetos vinculados à contratação;
- d) Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica;
- e) Contrato ou instrumento equivalente e anexos, quando disponíveis;
- f) Relatórios e controles da entidade de regulação e da fiscalização dos contratos;
- g) Acompanhamentos do controle interno do órgão responsável.

6 NORMAS TÉCNICAS RELACIONADAS

A relação apresentada a seguir não é exaustiva, sendo necessário que a Equipe de Auditoria considere as atualizações, revisões, exclusões e inclusões de novas orientações, normas e os aspectos legais. Além das leis mencionadas neste procedimento, foram considerados também:

- a) PROC-IBR-SAN – 111/2024 – Procedimento de auditoria na prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico;
- b) PROC-IBR-SAN – 120/2024 – Procedimento de auditoria do planejamento e da utilização dos recursos orçamentários para implementação da política de saneamento básico;
- c) PROC-IBR-SAN – 140/2024 – Procedimento para a auditoria da regulação da prestação dos serviços de saneamento básico;
- d) PROC-IBR-RSU – 025/2019 – Análise de Concessão do Serviço Público de Disposição dos Rejeitos em Aterro Sanitário;
- e) PROC-IBR-SOCIOAMB – 002/2023 – Análise do planejamento, avaliação de alternativas e portfólio de projetos de infraestrutura;
- f) PROC-IBR-SOCIOAMB – 03/2024 – Diretrizes para a auditoria da avaliação da viabilidade técnica, econômica, social e ambiental dos projetos de infraestrutura;
- g) NOTA TÉCNICA-IBR – 02/2024 – Validade das produções técnicas deste Instituto frente à vigência da Lei nº 14.133/2021;
- h) Norma de Referência ANA nº 1/ 2021;
- i) Norma de Referência ANA nº 3/2023;
- j) Norma de Referência ANA nº 5/2024;
- k) Norma de Referência ANA nº 6/2024;
- l) Norma de Referência ANA nº 7/2024;
- m) Norma de Referência ANA nº 8/2024;
- n) Norma de Referência ANA nº 9/2024; e
- o) Novas NRs que venham a ser editadas pela ANA ou alterações de NRs expedidas.