

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS - IBRAOP

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB / COMITÊ OBRAS PÚBLICAS

PROC-IBR-SAN 100/2024

Diretrizes de auditoria em saneamento básico

Primeira edição válida a partir de: /_____/____

www.ibraop.org.br

1. OBJETIVOS/JUSTIFICATIVAS

O procedimento tem por objetivo orientar a Equipe de Auditoria na verificação da existência, da atualização, O procedimento tem por objetivo estabelecer diretrizes para orientar a Equipe, preferencialmente multidisciplinar, na auditoria¹ da política de saneamento básico, que serão aplicáveis a cada um ou ao conjunto dos quatro componentes dos serviços públicos de saneamento básico: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, considerando as fases do ciclo de vida de uma política pública: formulação, implementação e avaliação.

A atuação do controle externo no setor se justifica em face dos impactos diretos do saneamento básico na manutenção da saúde pública, na preservação do meio ambiente e no desenvolvimento socioeconômico.

2. EQUIPAMENTOS/INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

-

3. PROCEDIMENTO

3.1. Introdução

Inicialmente, cabe apresentar a organização e os instrumentos de implementação e execução da política pública de saneamento básico, a saber: a organização dos serviços, o planejamento, a prestação e/ou contratação e a regulação dos serviços, conforme ilustrado na Figura 1.

A implementação e a execução da política pública de saneamento básico ocorrem por meio da interação entre seus eixos de atuação. A organização e a governança estruturam o sistema, definem responsabilidades e designam a entidade reguladora, a qual, por sua vez, fornece subsídios técnicos para a gestão. A política pública orienta o setor ao estabelecer princípios, metas e critérios para o planejamento, a regulação e a prestação dos serviços. Ademais, o planejamento e a alocação orçamentária detalham os objetivos, as ações e os recursos necessários à execução da política pública, ao mesmo tempo em que revisam e monitoram essas diretrizes.

Nesse contexto, a prestação dos serviços é realizada conforme os critérios definidos pela política pública, as metas fixadas pelo planejamento e os padrões de qualidade verificados pela regulação. Por outro lado, a prestação dos serviços retroalimenta os parâmetros de avaliação e monitoramento da política pública, por meio das informações relativas à execução dos serviços.

Assim, os Procedimentos de Auditoria de Saneamento Básico do IBRAOP adotam uma abordagem integrada da política pública, articulando governança, planejamento, regulação e prestação dos serviços. A Figura 1 evidencia as interseções entre esses eixos, nas quais se concentram os principais riscos, desafios e oportunidades para a universalização, a qualidade, a sustentabilidade e a integridade dos serviços de saneamento básico.

¹Para este procedimento, adota-se o termo “auditoria” como um dos instrumentos de fiscalização, atividade própria do controle externo. É importante ressaltar que muitos Tribunais de Contas apresentam diversos procedimentos de fiscalização a citar, inspeção, levantamentos, acompanhamentos, monitoramento ou outra espécie de fiscalização instituída em regimento interno próprio. Dessa forma, a utilização deste procedimento de auditoria pode ser aplicada a qualquer tipo de fiscalização, conforme o parágrafo único do art. 1º do Estatuto do Ibraop (Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/09/Estatuto-Ibraop-2024-vigente.pdf>, Acessado em: 30 set. 2025).

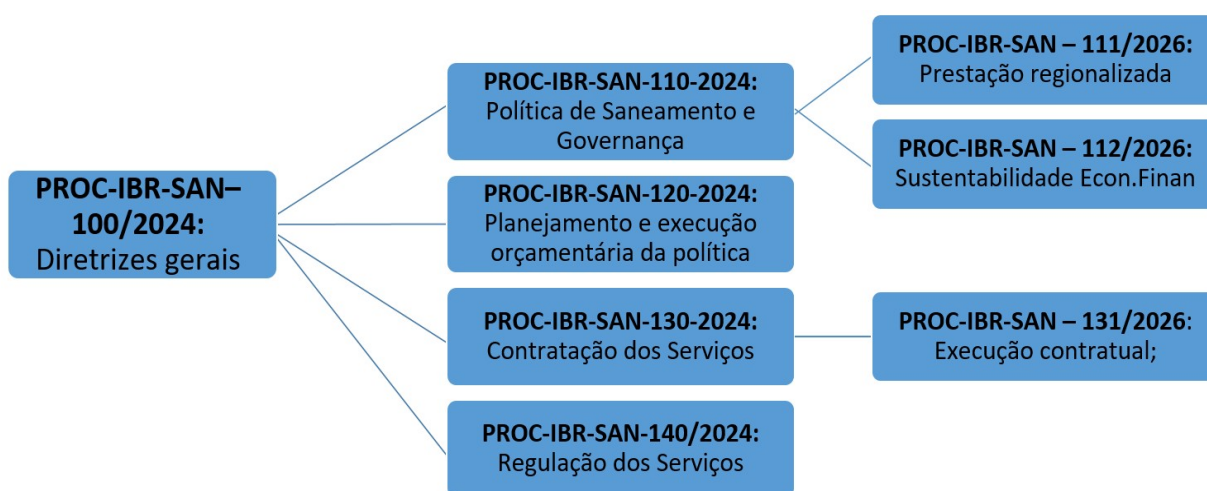
Figura 1 – Estrutura de implementação e execução da política pública



3.2. Escopo da fiscalização

A Equipe de Auditoria deve analisar em qual eixo poderá ser aplicado o objeto da auditoria e, posteriormente, identificar os procedimentos específicos mais adequados, conforme os procedimentos 100, 110, 120, 130 e 140, de acordo com o escopo definido, conforme a Figura 2. Outros procedimentos de auditoria, como por exemplo os procedimentos 111, 112 e 131 já mapeamentos, poderão ser elaborados, conforme a evolução na prestação dos serviços de saneamento básico e advento de novas técnicas de auditoria como um dos instrumentos de fiscalização.

Figura 2 – Procedimentos de auditoria para saneamento básico



3.3. Ciclo da política de saneamento básico

Considerando que a política pública tem um ciclo de vida, a Figura 3 apresenta as fases da política de saneamento básico, as atividades inerentes a cada fase e os respectivos procedimentos de auditoria à disposição das Equipes de Auditoria. A fiscalização poderá ser realizada em uma etapa ou ciclo completo da política.

Figura 3 – Fases da política pública



Importante ressaltar que os procedimentos de auditoria concentram-se na verificação da conformidade dos atos e decisões relacionados às etapas de formulação, implementação e avaliação da política pública de saneamento básico com o Marco Legal do Saneamento e demais normas aplicáveis.

Os procedimentos de auditoria não adentram o mérito das escolhas discricionárias do gestor, com enfoque na análise dos limites legais da discricionariedade administrativa, com vistas a verificar a observância dos princípios, objetivos, condicionantes e balizas normativas da política pública.

A Figura 4 detalha os requisitos esperados para as fases do ciclo da política pública que poderão ser submetidos à análise crítica.

Figura 4 – Atividades das fases da política pública

Formulação	Implementação	Avaliação
Diagnóstico, identificação do público-alvo, estabelecimento da linha de base, estudos de alternativas de estratégias de resolução da situação problema, estabelecimento da política de saneamento básico (público-alvo, diretrizes, objetivos, metas, indicadores, prazos, recursos, governança, gestão, formas de prestação dos serviços, entre outros).	Instituição das estruturas de governança e gestão da política de saneamento, planejamento, a alocação de recursos nas peças orçamentárias, salvo quando houver a delegação da prestação do serviço público para terceiro, regulação e fiscalização, contratações de obras e serviços, em conformidade com a forma de prestação dos serviços, implantação de sistema de monitoramento e avaliação da implementação da política, revisão de indicadores e estratégias.	Avaliação da validade de propostas para a ação pública ou não ação, sobre o sucesso ou falha de intervenções executadas, podendo resultar em continuidade da implementação, em revisão da concepção, mudanças na orientação ou extinção da política; redefinição do problema e sua resolução, ou os motivos pelos quais as ações são percebidas como ineficazes, ou o problema, embora não resolvido, perdeu importância e saiu das agendas políticas e formais.

3.4. Procedimentos de verificação

Independentemente da escolha do procedimento a ser adotado, a Equipe de Auditoria deve:

- definir o escopo dos trabalhos, estabelecendo o procedimento adequado de acordo com o objeto de auditoria, considerando os aspectos de relevância, materialidade, gestão de risco e oportunidade, bem como as informações, os recursos e os prazos disponíveis; ademais, o escopo de auditoria poderá ser específico para cada componente do saneamento básico ou abranger um ou mais componentes, considerando a diversidade de arranjos na prestação de serviços de saneamento;
- verificar se houve a edição de novas legislações e normas regulamentadoras, alterações ou substituições das legislações e normas aplicáveis à prestação dos serviços de saneamento básico no momento da aplicação de cada procedimento;

- atentar para o fato de que cada um dos quatro componentes do saneamento estão em diferentes estágios de amadurecimento quanto ao cumprimento do Marco Legal do Saneamento, em especial os serviços públicos de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e os de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos. Assim, é importante uma atuação do controle que considere os passos graduais que o ente fiscalizado tem dado em busca de melhorias, considerando as especificidades de cada caso concreto;
- identificar o titular do serviço, que exercerá a função do responsável pela formulação, implementação e execução da política, conforme incisos I a III do art. 8º da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007;
- avaliar se os serviços públicos de saneamento básico estão sendo prestados com base nos princípios fundamentais elencados no art. 2º da Lei nº 11.445/2007;
- avaliar se os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, estabelecidos nos planos para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico e contratos de prestação dos serviços, estão sendo acompanhados pelo titular e pela entidade reguladora;
- avaliar que a auditoria pode estar restrita à análise de um contrato único ou de vários, que podem ter diferentes modalidades e formas de contratação combinadas, inclusive sendo parte públicos e parte privados, bem como que pode haver estágios bastante diferentes de maturação entre os serviços em um mesmo ente e entre cada ente auditado;

Além dos pontos indicados acima, cabe à Equipe de Auditoria verificar a aplicabilidade de normas técnicas específicas e efetuar análises complementares segundo sua experiência profissional e situação fática.

4. POSSÍVEIS ACHADOS DE AUDITORIA

-

5. DOCUMENTOS PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL

-

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 aspectos legais. Além das leis mencionadas neste procedimento, foram considerados também:

- a) PROC-IBR-SAN – 110/2024 – Procedimento para a auditoria da política de saneamento básico e sua governança;
- b) PROC-IBR-SAN – 111/2025 – Procedimento de auditoria na prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico;
- c) PROC-IBR-SAN – 112/2025 – Procedimento de auditoria na sustentabilidade dos serviços de saneamento básico;
- d) PROC-IBR-SAN – 120/2024 – Procedimento de auditoria do planejamento e da utilização dos recursos orçamentários para implementação da política de saneamento básico;

- e) PROC-IBR-SAN – 130/2024 – Procedimento de auditoria da contratação dos serviços de saneamento básico;
- f) PROC-IBR-SAN – 131/2025 – Procedimento de auditoria na execução contratual dos serviços de saneamento básico;
- g) PROC-IBR-SAN – 140/2024 – Procedimento para a auditoria da regulação da prestação dos serviços de saneamento básico;
- h) Normas de referência da ANA aplicáveis a cada situação fática.